Regierung, Parlament, politische Partei und ihre Wechselbeziehungen.

Inaugural-Dissertation

der juristischen Fakultät
der Friedrich-Alexander-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Richard Hammer
Gerichtsassessor a. D. aus Dresden.

Approbiert am 12. Oktober 1928.

Buchdruckerei für fremde Sprachen Max Schmersow, Kirchhain N.-L.
1929

29:86

Referent: Univ.-Professor Dr. Köhler

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Eine starke Regierung ist
notwendiges Erfordernis
für den Bestand des Staates.

Politisch begabte Völker gibt es nicht. Es gibt nur Völker, die fest in der Hand einer regierenden Minderheit sind und die sich deshalb gut in Verfassung fühlen.

Spengler,

Untergang des Abendlandes, II. Band, S. 551.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41533901_0015

Inhaltsverzeichnis.

A. Allgemeiner Teil.

I. Begriffsbestimmungen.
Regierung, Parlament, politische Partei. 1

II. Erläuterungen.

1. Regierung:
Wesen und politische Aufgaben der Regierung — Absolutismus, Konstitutionalismus, Parlamentarismus — Die Regierung ist Machtfaktor 3

2. Parlament:
Das Parlament als Staatsorgan — Problem der Volksvertretung — Gegner des Parlamentarismus, berufsständisches Parlament — Obstruktion 18

3. Politische Partei:
Begriffsbestimmung, Ziele der Parteitätigkeit — Kampf der Parteien — Politik im Absolutismus, Konstitutionalismus und Parlamentarismus 38

B. Besonderer Teil:

Regierung, Parlament und politische Parteien in den einzelnen Staaten.

1. Deutschland:

a) Das Deutsche Reich:
Das Heilige Römische Reich Deutscher Nation — der Deutsche Bund — Verfassung von 1849 — Der Erfurter Entwurf — Der Norddeutsche Bund — Die Reichsverfassung von 1871 — Die Reichsverfassung von 1919 56

b) Einzelstaaten:
Preußen, Verfassungen von 1850 und 1920 96
Bayern, Verfassungen von 1818 und 1919 100

2. Österreich:
Verfassung des Gesamtstaates einschließlich Ungarns 1849 — gesonderte österreichische Verfassungsgesetze von 1860—1868 — Verfassung von 1920 105

3. Ungarn:
Die ursprüngliche ungarische Verfassung — der Ausgleich von 1868 — Das Verhältnis der Parlamente beider Rechtshälften zueinander — Die Verfassung von 1919 118

4. Schweiz 127

5. Frankreich:
Die erste Republik — Konsulat und erstes Kaiserreich — Verfassung von 1814 — Julirevolution und das Bürgerkönigtum — Zweite Republik — Zweites Kaiserreich — Dritte Republik 130
6. Belgien 141
7. England:
Historische Grundlagen des englischen Staatsrechts — Cromwells Staatsstreich, seine Voraussetzungen und seine Folgen — Die Verfassungsreformen im 19. Jahrhundert — Die Entwicklung nach dem Weltkriege 144
8. Die Vereinigten Staaten von Nordamerika:
Der Präsident — Verhältnis zwischen Präsident und Parlament — „Prosperity" als Grundlage des politischen Lebens — Der Einfluß des Materialismus auf die Politik 159
9. Japan:
Japan als Feudalstaat — Der Shogun — der Kaiser — Umsturz und Reform von 1868 — Verfassung von 1889, ihre Weiterentwicklung bis zur Gegenwart — Die politischen Parteien und ihr Einfluß auf den Staat 171
10. Rußland:
Verfassung von 1905 (die Duma) — Die Sowjet-Verfassung — Der Bolschewismus 192
11. Italien und Spanien:
Ursachen der Umwälzung und deren Ergebnis in Italien und Spanien — Die Eigenart der nationalen Diktaturen — gesetzliche Regelung aller wirtschaftlichen und politischen Grundlagen 206

Literaturverzeichnis.

Adamovich: Österreich. Verfassungs- und Verwaltungsrecht.
Anschütz: Bismarck und die Reichsverfassung, Berlin 1899.
Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches, Berlin 1921.
Aretin: Das bayerische Problem, München 1924.
Arimori: Das Staatsrecht Japans, 1892.
Arndt: Staatsrecht des Deutschen Reiches, 1901.
Arndt: Die Verfassung des Deutschen Reiches, Berlin 1919.
Arnim und Below: Deutscher Aufstieg.
Aulard: Politische Geschichte der französischen Revolution.
Baumgartner: Das Reich und die Länder, Karlsruhe 1923.
Beckerath, E.: Wesen und Werden des faschistischen Staates, Berlin 1927
Beck, J. M.: Die Verfassung der Vereinigten Staaten, Berlin 1926.
Below: Der deutsche Staat des Mittelalters, 1919.
Bergsträßer: Die Verfassung des Deutschen Reiches, 1849—1913.
Bergsträßer: Geschichte der politischen Parteien, Mannheim.
Beyerle: Verfassung des Deutschen Reiches, München 1920.
Binding: Die rechtliche Stellung des Kaisers. (Vortrag 1898.)
Binding: Gründung des Norddeutschen Bundes. (Zum Leben und Werden der Staaten, 1920.)
Binding: Die Notwehr der Parlamente.
Binding: Zum Werden und Leben der Staaten, 1920.
Bismarck: Gedanken und Erinnerungen, Berlin 1898.
Black J. R.: Young Japan, London 1880/81.
Blum: Die deutsche Revolution, 1848/49, Florenz u. Leipzig 1898.
Brandenburg: Die parlamentarische Obstruktion, Dresden 1904.
Brandt, Max: Drei Jahre ostasiatischer Politik, Stuttgart 1897.
Bredt: Entwurf einer Reichsverfassung, Berlin 1919.
Brunn, Paul: Die japanische Verfassungsurkunde, Leipzig 1898.
Bryce: Amerika als Staat und Gesellschaft. (Deutsch v. Singer, 1913).
Burckhardt: Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung, 1914.
Butler: Der Aufbau des amerikanischen Staates, Berlin 1927.
Calker: Grundzüge des deutschen Staatsrechts, München 1927.
Calker: Einführung in die Politik, 1927.
Calker: Das Problem der richtigen Politik.
Calker: Wesen und Sinn der politischen Parteien, 1928.
Chamberlain.: Things Japanese, Berlin 1912.
Cleinow: Europäische Gespräche; die Außenpolitik der Sowjetunion und ihre Organe, Juli 1927.

Cleinow: Die Union der sozialistischen Sowjetrepubliken, 1927.
Conrad: Volkswirtschaftspolitik, 1923.
Crome: Das Abendland als weltgeschichtliche Einheit, München 1922.
Curcio: L'esperienze liberale del Fascismo, 1924.
Dambitsch: Die Verfassung des Deutschen Reiches, Berlin 1910.
Dibelius: England, 1926.
Eckardt, Hans: Grundzüge der Politik, 1927.
Eljascheff: Die Grundzüge der Sowjet-Verfassung, Heidelberg 1925.
Errera: Das Staatsrecht des Königreichs Belgien, 1909.
Fehr, Hans: Recht und Wirklichkeit, 1927.
Ferdinandy: Staats- und Verwaltungsrecht des Königreichs Ungarn. (Deutsch von Schiller, Bibliothek des öffentlichen Rechts, 1909.)
Ferrero, Guglielmo: Die Diktatur in Italien, Stuttgart 1924.
Freund: Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten, 1911.
Friedmann: Der Ausnahmezustand nach Art. 48.
Fülster: Das deutsche Staatsrecht mit Einschluß der allgemeinen Staatslehre, Berlin 1913.
Fülöp-Miller: Geist und Gesicht des Bolschewismus, Wien 1926.
Gerber: Grundzüge des deutschen Staatsrechts, 1901.
Giese: Grundriß des Reichsstaatsrechts, Bonn 1923.
Giese: Die Reichsverfassung vom 11. August, Berlin 1919.
Goto Rokuja: Die japanische Seeschiffahrt, Berlin 1902.
Grau, R.: Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten und der Landesregierungen, Berlin 1922.
Green: Geschichte des englischen Volkes, 1889, deutsch v. Kirchner.
Gribowsky: Das Staatsrecht des russischen Reiches, 1912.
Gumplowicz: Allgemeines Staatsrecht, 1907.
Haas, Albert: Der Amerikanismus. Eine völkerpsychologische Studie, Zeitschrift für Politik, Band 13, Berlin 1924.
Hasbach, W.: Die moderne Demokratie, 1911.
Hansen: Das Auflösungsrecht, 1907.
Hartung: Die Wahlkapitulation der deutschen Kaiser und Könige, Hist. Zeitschr. Bd. 107, Jahrgang 1911.
Hartung: Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart, 1922.
Hatschek: Englisches Staatsrecht, 1905.
Hatschek: Deutsches und Preußisches Staatsrecht, 1923.
Haushofer: Japan und die Japaner, 1923.
Haushofer: Das japanische Reich, Wien 1921.
Haushofer: Die politischen Parteien in Japan, 1912.
Haußmann: Die deutsche Reichsverfassung, Stuttgart 1919.
Hearn, Lefcadio: Träume und Studien aus dem neuen Japan, Frankf. a. M., 1923.
Heck, Der Aufbau des britischen Reiches, Berlin 1927.
Hegelmaier, L.: Kritische Betrachtungen der heutigen politischen Möglichkeiten, 1927.
Held, Heinrich: Die Verfassung des Freistaates Bayern, München 1919.
Helfritz: Allgemeines Staatsrecht, 1924.
Heller, H.: Die politischen Ideenkreise der Gegenwart, 1926.

Hellpach, Willy: Politische Prognose für Deutschland, 1927.
Heilberg: Die Gesetzgebung der Revolutionszeit, 1919.
Herrfahrdt: Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung unter dem Einfluß der politischen Praxis, 1927.
Herrfahrdt: Das Problem der berufsständischen Vertretung von der französischen Revolution bis zur Gegenwart, 1921.
Hoffmann, S. C.: Monarchisches Prinzip und Ministerverantwortlichkeit.
Hoffmann: Der mittelalterliche Mensch, Gotha 1922.
Hubrich: Deutsches Fürstentum und deutsche Verfassungswege, 1905.
Isolierung Japans, Von einem früheren Legationsrat im fernen Osten, Charlottenburg 1919.
Japanisches Finanzministerium, Finanzielle und wirtschaftliche Jahrbücher (herausgegeben seit 1909).
Jellinek: Ein Gesetzentwurf betr. die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, 1909.
Jellinek: Allgemeine Staatslehre, 1922.
Jellinek: Das Recht des modernen Staates, 1900.
Kambe, Masao: Der russisch-japanische Krieg und die japanische Volkswirtschaft, Leipzig 1906.
Kelsen: Das Problem des Parlamentarismus, 1925.
Kelsen: Das österreichische Staatsrecht.
Kelsen: Allgemeine Staatslehre, 1925.
Kemmerich, Max: Macchiavelli, 1924.
Klemann, Friedrich: Japan wie es ist, Leipzig 1921.
Koellreutter: Die politischen Parteien im modernen Staate, 1926.
Koellreutter: Die Staatslehre Oswald Spenglers, 1924.
Koellreutter: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Band XI.
Koellreutter: Verfassungsrecht der angelsächsischen Staatenwelt, 1925.
Königsmarck: Japan und die Japaner, Berlin 1900.
Kratzer, J.: Bayerische Verfassungsurkunde, München 1925.
Krause: Geschichte Ostasiens, 1925.
Laband: Deutsches Reichsstaatsrecht, 1919.
Laband: Die Wandlungen der deutschen Reichsverfassung. (Vortrag 1895.)
Laband: Der Staatsgerichtshof, Deutsche Juristen-Zeitung, 1909, S. 393.
Landauer, Karl, u. Honegger, Hans: Internationaler Faschismus, Karlsruhe 1928.
Lamprecht, Karl: Deutsche Geschichte der jüngsten Vergangenheit und Gegenwart, II. Band, 1913.
Lebon: Das Verfassungsrecht der französischen Republik, 1919.
Lederer: Japans Gesellschaft und Wirtschaft im Übergang, Neue Rundschau, September 1927.
Lerchenfeld, Max: Die bairische Verfassung und die Karlsbader Beschlüsse, Nördlingen 1883.
Loening: Die Auflösung der Parlamente. (Zeitschrift für Politik, 1924, 14. Band).
Lukas: Die rechtliche Stellung des Parlaments, 1901.
Mac Donald: Der Faschismus und der Frieden Europas. Zeitschrift für Geopolitik, April 1927.
Magerowsky: Union der sozialistischen Sowjet-Republiken, 1923.

Marcu: Lenin, 30 Jahre Rußland, Leipzig 1927.
Marczali: Staatsrecht des Königreichs Ungarn.
Maurach, System des russ. Strafrecht 1928 (Osteuropa-Institut).
Meinecke, Fr.: Die Idee der Staatsraison in der neueren Geschichte, 1924.
Meißner: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches und seiner Länder, Berlin 1923.
Metternich: Denkwürdigkeiten, 1922/23.
Meyer-Anschütz: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, München 1919.
Meyer, Georg: Das parlamentarische Wahlrecht, 1901.
Miller, Alfred: Demokratie und Korruption, 1928.
Molsen: England, Volk und Staat, 1923.
Nawiasky: Die Grundgedanken der Reichsverfassung, 1921.
Neuburger: Die Verfassung der Russischen Sozialistischen Föderativen Räterepublik, Berlin 1926.
Oncken: Die deutsche Nationalversammlung (in Recht und Wirtschaft) 1848 und 1919.
Ostwald: Das moderne Japan, Berlin 1922.
Ostwald: Japans Entwicklung zur modernen Weltmacht, 1922.
Ostwald: Japan nach den Parlamentswahlen.
Ostwald: Das moderne Japan, Bielefeld und Leipzig 1921.
Ostwald: Deutschland und Japan, 1920.
Palme: Die russische Verfassung, 1910.
Piloty, R.: Die Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern, München 1919.
Pohl, Heinr.: Die Auflösung des Reichstages, 1921.
Preuß: Deutschlands republikanische Reichsverfassung, 1923, Berlin
Preuß: Vorläufiger Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reiches nebst Denkschrift.
Problem Japan, Von einem früheren Legationsrat im fernen Osten, Berlin 1922.
Rathgen, C.: Die Entstehung des modernen Japan, Dresden 1896.
Rathgen, C.: Staat und Kultur der Japaner, Leipzig 1907.
Redslob: Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form, Tübingen 1918.
Rieker: Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung, 1893.
Rosegger, H. L.: Das parlamentarische Interpellationsrecht, 1907.
Rüttimann, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht.
Salomon: Die deutschen Parteiprogramme, Leipzig.
Schlesinger: Das bolschewistische Rußland, Breslau 1926.
Schlief: Die Verfassung der nordamerikanischen Union.
Schollenberger : Das Bundesstaatsrecht der Schweiz, 1920.
Schmidt, Erich: Die Rechtsnatur des Einheitsstaates mit besonderer Berücksichtigung des deutsches Reiches, Erlangen, Dissertation 1926.
Schmitt, Carl: Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus.
Schmitt, Carl: Die Diktatur, 1928.
Schmitt, Carl: Politische Romantik, München.
Schröder: Deutsche Rechtsgeschichte, 1898.
Schulze, Alfred: Das Neue Deutsche Reich, Dresden.
Seydel: Der deutsche Bundesstaat.
Sidney: Die Regierung Englands, 1908.

Sloane, W. M.: Die Parteiherrschaft in den Vereinigten Staaten von Amerika, Leipzig 1913.
Spengler: Untergang des Abendlandes, 1920.
Stangeland: Geist und Zukunft der amerikanischen Verfassung, Zeitschrift für Politik, Band 13, Berlin 1924.
Stapel: Die Fiktionen der Weimarer Verfassung, Berlin 1927.
Stier-Somlo: Die Vereinigten Staaten von Deutschland. Ein Entwurf einer neuen Reichsverfassung mit Begründung, 1919.
Stier-Somlo: Die Verfassung des Deutschen Reiches, Bonn 1919 u. 1925.
Stier-Somlo: Grund und Zukunftsfragen der deutschen Politik, Bonn 1917.
Stoerk, Felix: Das verfassungsgemäße Verhalten des Abgeordneten zur Wählerschaft, Wien 1881.
Sturzo, L.: Italien und der Faschismus, Köln 1926.
Taaffe: Briefe, herausgegeben von Skedl.
Tagore: Der Geist Japans, Leipzig 1918.
Takenob, Y.: The Japan Year Book, Tokyo 1919/20.
Tezner: Die rechtliche Stellung des österreichischen Gesamtministeriums, 1895.
Thompson: Italien von heute und morgen, in „Time and Tide", London 1928.
Thukydides: Geschichte des Peloponnesischen Krieges.
Timaschew: Grundzüge des sowjet-russischen Staatsrechts, 1925.
Timon: Ungarische Verfassungs- und Rechtsgeschichte, 1904.
Treitschke: Deutsche Geschichte des 19. Jahrhunderts, 1919.
Triepel: Unitarismus und Föderalismus, Tübingen 1907.
Triepel: Verfassungsentwurf, Leipzig 1919.
Triepel: Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, Berlin 1927.
Triepel: Zur Vorgeschichte der norddeutschen Bundesverfassung. Festschrift für Gierke 1911.
Ulbrich: Das österreichische Staatsrecht, Tübingen 1909.
Vauthier: Das Staatsrecht des Königreichs Belgien, 1922.
Verhandlungen des fünften deutschen Soziologentages 26. —29. 9. 1926 in Wien, Tübingen 1927.
Virzsil: Staatsrecht des Königreichs Ungarn, 1865.
Wächter: Die wirtschaftliche Entwicklung Japans, Erlanger Dissertation 1924.
Waldecker: Allgemeine Staatslehre, 1925.
Warnkönig u. Stein: Französische Rechtsgeschichte.
Weber: Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland, 1908.
Weber: Weltgeschichte.
Wenger, Wieser, Klein: Der Staat, das Recht und die Wirtschaft des Bolschewismus, Wien 1925.
Wenzel: Juristische Grundprobleme, 1920.
Wieser: Gesetz der Macht, 1926.
Winkler, Leopold: Das Debut des allgemeinen Wahlrechts.
Wittmayer: Österreichisches Verfassungsrecht, 1923.
Wittmayer: Die Weimarer Reichsverfassung, Berlin 1922.
Yoshida: Die geschichtliche Entwicklung der Staatsverfassung und des Lehenswesens in Japan, 1890.
Zechlin: Ein Jahr Direktorium in Spanien, Zeitschrift für Politik, 1924.
Zenker: Der Parlamentarismus, 1914.

Ziegler, L.: Staat, Volk und Persönlichkeit.
Ziegler, Th.: Die geistigen und sozialen Strömungen Deutschlands im 19. und 20. Jahrhundert bis zum Beginn des Weltkrieges, Berlin 1921.
Ziegler, W.: Einführung in die Politik, 1927.
Ziekurtsch, J.: Politische Geschichte des neuen deutschen Kaiserreiches, I. Bd.: Reichsgründung, Frankfurt 1925.
Zorn: Die alte und die neue Deutsche Reichsverfassung, 1924.
Zuchardt: Moderne Staatsverfassung, 1919.

A. Allgemeiner Teil.

I. Begriffsbestimmungen:

Regierung, Parlament, politische Partei.

Wie bei der einzelnen Persönlichkeit nicht schon der Wille zur Lebensbejahung genügt, um das Ziel der Selbstbehauptung zu erreichen, wie vielmehr je nach der individuellen Veranlagung der Erwerb seelischer, geistiger und körperlicher Machtmittel erstrebt werden muß, so gilt das Gleiche für die geordnete Gemeinschaft der Menschen, das Staatswesen. Will sich der Staat behaupten, so muß er den Willen zum Kampfe nach innen und nach außen haben; er muß diesen Willen in denen lebendig erhalten, die zur Leitung des Staatswesens berufen sind, und er muß daher diesen Persönlichkeiten bei der gesetzlichen Festlegung ihrer Zuständigkeiten soviel Freiheit, soviel Macht zuteilen, daß die staatliche Selbständigkeit aufrecht erhalten und die Wohlfahrt des Einzelnen wie der Gesamtheit im Rahmen des Möglichen auch wirklich erkämpft werden kann. Es ergab sich bei einer Prüfung der Beziehungen, wie sie in den wichtigsten Kulturländern zwischen Regierung, Parlament und politischen Parteien bestehen, die Frage, wie weit die einzelnen Völker in ihren Staatsgrundgesetzen und in welchem Umfange sie sich eine starke Regierung gegeben haben. So soll mit der vorliegenden Darstellung gleichzeitig der Versuch unternommen werden, die an die Spitze gestellte These: „Eine starke Regierung ist das wichtigste Erfordernis für die Existenz des Staates", zu begründen und zu beweisen. Vor weiteren Erörterungen erscheint es zunächst nötig, die Begriffe Regierung, Parlament, politische Parteien einer gewissen Durchleuchtung zu unterziehen, ohne daß es jedoch gewagt werden soll, ein unerreichbares Ziel zu erreichen, nämlich unanfechtbare Definitionen zu formulieren.

Unter dem Begriff Regierung ist jene Einzelperson oder Personengemeinschaft zu verstehen, die durch den Träger der Staatsgewalt resp. durch dessen verfassungsmäßigen Vertreter auf

Grund der Verfassung zur Leitung der Staatsgeschäfte berufen wird. Aufgabe einer jeden Regierung ist die Leitung des Staates nach außen und nach innen. Der Umfang ihrer Rechte ist durch die Verfassung genau festgesetzt. Die Regierung kann also nur Rechte ausüben, die ihr ausdrücklich übertragen sind, sie ist ohne den ihr übergeordneten Träger der Staatsgewalt nicht denkbar.

Ist in dem auf verfassungsmäßiger Grundlage errichteten Staate als erstes und wichtigste Staatsorgan die Regierung genannt worden, so muß sofort ein zweites Staatsorgan erwähnt werden, das neben die Regierung tritt, nämlich das Parlament. Hierunter ist im Sinne der vorliegenden Arbeit ausschließlich die vom Volke auf Grund der Verfassung gewählte Volksvertretung zu verstehen. Diesen Gedanken, durch Volkswahl eine Volksvertretung zu schaffen, erblicken wir zuerst in der Unabhängigkeitserklärung der nordamerikanischen Kolonien vom Jahre 1776 und danach in der französischen Revolution durch die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte (4. August 1789). Festzustellen ist hierbei, daß die oben gegebene Deutung des Begriffs „Parlament" als eines Staatsorgans und als der Vertretung des Volkes zwar die in der Staatslehre z. Zt. herrschende Meinung ist, daß aber diese Auffassung durchaus nicht unwidersprochen dasteht. Es sind gewichtige Gründe, die gegen diese Ansicht vorgebracht werden, und kein Geringerer als Karl Binding hat sich zum Verfechter gegenteiliger Thesen gemacht. Hierauf soll im nächsten Abschnitt etwas näher eingegangen werden.

Ein Blick auf das Parlament, wie wir es soeben als für unsere Darlegungen in Betracht kommend kurz erläutert haben, läßt erkennen, daß der einzelne Volksvertreter, der Abgeordnete, nicht als Persönlichkeit (wenigstens heute nicht mehr) erwählt worden ist, sondern als Angehöriger einer bestimmten Partei. Die politische Partei ist das dritte Element der das moderne Staatsleben treibenden Kräfte. Obwohl die Partei in den Verfassungen kaum erwähnt wird, ist doch bekannt, daß in beinahe sämtlichen, wohl in den größten und wichtigsten modernen Staaten die Partei zwar ganz gewiß kein Staatsorgan, doch aber ein bedeutungsvolles, vielleicht das stärkste Kraftzentrum staatlicher Willensbildung ist. Man weiß, daß man sich unter einer politischen Partei eine Vereinigung vorzustellen hat, die sich auf Grund gleicher oder doch ähnlicher Weltanschauungen oder wirtschaftlicher Interessen die Erreichung bestimmter, als Parteiprogramm bezeichneter Ziele, die auf den

verschiedensten Gebieten liegen, zur Aufgabe gemacht hat [1]). Eine solche Vereinigung verdient den Namen einer politischen Partei, aber nur unter der Voraussetzung, wenn sie unter bewußter Einstellung auf Kampf nach dem maßgebenden Einfluß im Staate, nach der Macht über das Staatsganze strebt.

II. Erläuterungen:

1. Regierung.

Es entspricht dem Staatszweck, daß eine Gewalt vorhanden ist, die allen Parteien an realer Kraft gewachsen ist [2]). Diese Kraft muß über den Parteien stehen; ihre Hauptaufgabe ist es, das positive Recht zu wahren; sie ist ein Ausfluß des allgemeinen Interesses, den politischen Kampf von Gewalttaten frei zu halten. Diese Gewalt ist die Regierung. Je mehr das staatliche Herrschaftsverhältnis in der Praxis auf Unterwerfung hinausgeht, desto größer muß die Regierungsgewalt sein [3]). Die Regierung ist vom Staate unzertrennlich, ja Ratzenhofer behauptet sogar, daß der Staat das Werk der Regierung sei. Sie ist das Mittel, den politischen Kampf im Staate in Rechtsformen zu zwingen. Theoretisch müßte sie der Gegner aller Parteien sein. Praktisch dient sie aber der Hauptpartei als Führer oder als Exekutivorgan.

Letzten Endes ist alle politische Kraft eines Staates auf das Volk zurückzuführen; nach diesem Grundsatz lassen sich die verschiedenen Staatsformen in ihrem Verhältnis zur Regierung näher kennzeichnen: die Despotie räumt der Regierung auch theoretisch alle Gewalt ein, weil sie meint, das Volk wolle nichts anderes als nur das, was die Regierung billigt. Die Despotie, welche den Herrscher (Dynastie) mit dem Staate identifiziert, verkörpert alle Interessen;

---

[1]) van Calker, Einführung in die Politik, S. 45. Hasbach, Die moderne Demokratie, S. 471. Ziegler, Wilhelm, Einführung in die Politik, S. 116 ff. Koellreutter, Die politischen Parteien im modernen Staate.

[2]) Ratzenhofer, Politik, Band I, S. 193.

[3]) Wieser, Gesetz der Macht, S. 197, weist richtig darauf hin, daß auch dem Volksempfinden eine starke Regierung entspricht. Das Volk will eine solche, denn nach den Begriffen des Durchschnittsbürgers muß es jede gute Regierung ganz in ihrer Macht haben, die Dinge nach ihrem Willen zu leiten. Ein solcher Durchschnittsbürger ist dann daher immer bereit, wenn die Entwicklung der öffentlichen Angelegenheit seinen Wünschen nicht entspricht, der Regierung Vorwürfe zu machen, daß sie die ihr zustehende Macht nicht richtig gebraucht habe.

außer ihr gibt es keine. Auch noch bei der absolutistischen Regierung sind die Parteien und das Parteienleben gesetzwidrig. Der Absolutismus ähnelt sehr der Despotie; er unterscheidet sich von ihr aber dadurch, daß die Despotie alle ihr Unterworfenen entweder gleichberechtigt oder gleich rechtlos erklärt. Der Absolutismus dagegen schützt nicht die Mehrheit, sondern nur eine privilegierte Minderheit. Absolutismus und Despotie sind unvollkommene Staatsformen und müssen mit der fortschreitenden Kultur verschwinden. Der „aufgeklärte" Absolutismus hingegen war seinem Wesen nach nichts anderes als der Übergang vom eigentlichen Absolutismus zum Rechtsstaat. Obwohl auch er die Untertanen öffentlich-rechtlich nicht als Rechtssubjekte anerkennt, war doch sein Wahlspruch: „Alles für, nichts durch das Volk". Auf eine besondere Staatsform kommt es bei der Kritik des Begriffes Regierung eigentlich nicht an, denn für ihr Vorhandensein und ihre Wirkung gibt es nur zwei Arten von Staat, das ist der absolute und der Rechtsstaat. Innerhalb dieser zwei Gruppen ist dann die Staatsform im einzelnen Falle ohne jede Bedeutung. Daher stand das zaristische Rußland bis 1905 den europäischen Staaten gegenüber in diametralem Widerspruch. Dagegen bestand ein solcher Widerspruch zwischen den europäischen, konstitutionellen und parlamentarischen Staaten und der nordamerikanischen Republik nicht, denn sowohl in Europa als auch in Nordamerika fußt die Staatsgewalt letzten Endes im Volk.

Regierung und politische Parteien treffen sich auf dem Boden des politischen Kampfes. Jede Regierung schafft eine Reihe von Rechtsakten und verwirklicht dadurch gewisse Maßregeln, um ihre Anschauung, ihren Willen dem Volk gegenüber geltend zu machen. Im absolutistischen Staat geschieht dies sehr einfach: die Regierung ordnet an, das Volk gehorcht. Ganz anders ist aber die Lage der Regierung im Rechtsstaat. In diesem muß sich auch die stärkste Regierung fragen, ob ihre Anordnungen verwirklicht werden können; sie muß sich darüber klar sein, ob sie die Anordnungen auch durchsetzen kann, welche Hindernisse ihr gegenüber stehen, und mit welchen Mitteln diese Hindernisse zu beseitigen sein werden. Eine solche Einstellung der Regierung nennt Ratzenhofer an verschiedenen Stellen seines Werkes den Operationsplan der Regierung und stellt ihm einen Operationsplan der politischen Parteien gegenüber. Beide Teile — Regierung und politische Parteien — begeben sich so ausgerüstet auf den Kampfplatz, der in einem Rechtsstaate das Par-

lament ist. Wer von den beiden Parteien stärkere Mittel hat, eine geschicktere Taktik anwendet, der wird aus diesem Kampfe als Sieger hervorgehen. Aber es wird nicht nur mit rein äußerlich wahrnehmbaren Erscheinungen gekämpft, sondern man bedient sich in diesem Kampfe auch sehr oft der Verschleierungs- und Umgehungsmanöver. Schon die Einleitung der Operation seitens der Regierung muß deren politischen Charakter möglichst unkenntlich erhalten. Geäußert wird dieser politische Plan der Regierung durch die Thron- oder Programmreden. In diesen beiden ist in den meisten Fällen die Absicht der Regierung deutlich gar nicht zum Ausdruck gebracht. Sie schützt irgend ein allgemeines kulturelles Problem vor und hält sich politisch im Hintergrund. Solche kulturellen Probleme sind die Erörterung wirtschaftlicher Fragen, zivilrechtliche Reformen und dergl., bei denen sie auf die Anteilnahme der Massen rechnen kann.

Als Siegerin wird immer nur eine starke und gewandte Regierung hervorgehen können. Eine Regierung, die ihre Kraft nur auf politische Kompromisse stützt, wird schwach und daher in der Praxis unbrauchbar sein. Jede nur halbwegs gewandte Regierung wird auch im parlamentarischen Staate den Parteien an Macht überlegen sein, wenn sie es versteht, die nötige Unterstützung im Parlament zu finden. Im monarchisch-konstitutionellen Staat hat die Regierung auch dort, wo eine Ministerverantwortlichkeit gegeben ist, eine wesentliche Stütze in der Person des Monarchen, weil ja die Parlamente nicht rechtsbildende, sondern nur rechtsbilligende Körperschaften sind [1]), denn der Monarch ist ja der Träger der Staatsgewalt, neben der es gleichartige Gewalten im Staate gar nicht geben kann. Aber es kann auch der Fall eintreten, daß die Regierung im konstitutionellen Staate von unverantwortlichen Ratgebern der Krone bekämpft wird. Die Verteidigung gegen solche Angriffe bedeutet für die Regierung den schwersten Kampf.

Die Regierung muß, will sie sich behaupten, stets die Initiative für sich haben. Diese ist die wirksamste Äußerung der politischen Tatkraft. In den Parlamenten der Gegenwart begegnen wir beinahe ausnahmslos nur Regierungsvorlagen. Es setzt also die Regierung das Parlament in Tätigkeit und nicht umgekehrt das Parlament die Regierung. Es bedarf daher keines stärkeren Beweises für die Überlegenheit der Regierung den Parteien gegenüber, als die Tatsache,

---

[1]) Der Monarch erläßt Gesetze mit Zustimmung des Parlamentes.

daß sie durch die von ihr in der Praxis nahezu ausschließlich geübte Gesetzesinitiative herrscht.

Im absoluten Staate muß die Regierung auf dem Standpunkte stehen, jede Partei, die etwas anderes will, als der absolute Monarch, als destruktiv anzusehen, denn jede von dessen Willen abweichende Aktion kann nur durch Gewalt und nicht auf gesetzmäßigem Wege zustande kommen. Man sah dies ganz deutlich im russischen Staate bis zum Jahre 1905, ja, die Parteibestrebungen verwickelten sich dort untereinander derart, daß man schwer unterscheiden konnte, ob eine politische Aktion rein destruktiver Natur war oder lediglich den Zweck einer besonderen Rechtsänderung hatte. Aber nur der Rechtsstaat ermöglicht Parteibeziehungen zur Staatsidee, denn hier treten alle Parteien offen auf, und man ist daher in der Lage, die destruktiven unter ihnen von den übrigen scheiden zu können. Im Rechtsstaat besteht aber durch die Einrichtung des Parlaments die Möglichkeit, daß die parlamentarischen Debatten vom Wege des freien Meinungsaustausches abweichen und öffentlich-rechtliche und politische Streitfragen aus dem Stadium der Verhandlungen in das der Krise bringen. Das Parlament kann einesteils die politischen Leidenschaften durch entsprechende Debatten zum Ausgleich bringen, teils aber auch durch diese Debatten die Unruhe im Volk erst selbst hervorrufen. Das Überleiten politischer Kämpfe vom Rechtsgebiet zur Gewalt, also vom Parlament auf die Straße, ist sehr leicht möglich. Siegt die Gewalt, dann haben wir es mit Aufstand oder Umsturz zu tun. Eine starke Regierung wird Umsturz und Aufruhr jederzeit unterdrücken können, denn sie ist immer den Umstürzlern und Aufrührern gegenüber stärker, weil ihr finanzielle und militärische Mittel in größerer Menge, in größerer Ordnung und in größerer Gebrauchsfähigkeit zur Verfügung stehen, als den Aufrührern. Siegt der Umsturz, so ist es ein Beweis dafür, daß die Regierung schwach und daher nicht geeignet war, die ihr obliegende Pflicht, Ordnung im Staate zu erhalten, erfüllen zu können.

Aus den oben genannten Gründen ist selbst im parlamentarischen Staat die Regierung dem Parlament überlegen. Schon die geringe Zahl ihrer Mitglieder dem Parlament gegenüber muß sie aktionsfähiger machen. Eine richtige Regierung versteht zu handeln und ihre Handlungen so einzurichten, daß sie zur rechten Zeit erfolgen. Das Parlament debattiert, und darüber, daß das Parlament lediglich debattiert und gar nicht zum Handeln da ist, sind

die Leute von rechts und links heute wie früher untereinander einig [1]).

Je länger eine Regierung im Amte bleibt, desto mehr sichert sie sich das Übergewicht über das Parlament. Die Regierung ist auch dem Parlament in der Geschäftsbehandlung tatsächlich überlegen, denn sie verfügt meistens über die nötigen Fachleute, die in der Regel die Parlamentsmitglieder an Sachkenntnis und Urteilskraft weit überragen. Außerdem arbeitet die Regierung dauernd ohne Unterbrechung, die Parlamente jedoch nur periodenweise. Die Tätigkeit des Parlamentariers muß geteilt sein zwischen seinem Beruf und seinem Abgeordnetenmandat. Diesem können sich nur jene Parlamentarier voll und ganz widmen, die öffentliche Beamte sind und daher durch ihre politische Tätigkeit eine Einbuße in ihrem Einkommen nicht erleiden, oder eben Angehörige der freien Berufe usw., denen günstige wirtschaftliche Verhältnisse neben ihrer etwaigen sonstigen Tätigkeit die Ausübung der Arbeit des Parlamentariers ohne weiteres gestatten. Daß sich in den letzten Jahrzehnten immer mehr in den modernen Staaten mit einem lebhaften politischen Leben der Stand des Nur-Parlamentariers, des Berufspolitikers ausbildet, vermehrt und in den Vordergrund drängt, soll hier der Vollständigkeit halber noch erwähnt werden. Die Regierung hingegen besteht in den meisten kontinentalen Staaten in der Mehrzahl der Fälle wieder nur aus Beamten, die schon vermöge ihrer Ausbildung und ihrer Tätigkeit vor der Berufung in die Regierung die nötige Gewandtheit in der Erledigung öffentlicher Geschäfte in weit höherem Maße besitzen, als die große Mehrzahl der Parlamentarier.

Wird eine Regierung zum Rücktritt gezwungen, dann trägt sie in der Mehrzahl der Fälle selbst die Schuld. Sie hat sich in der Behandlung politischer Geschäfte Fehler zu Schulden kommen lassen. Im parlamentarisch regierten Staate muß die Regierung bei

---

[1]) Zenker, Der Parlamentarismus, sein Wesen und seine Entwicklung, 1914, S. 11. „Alle parlamentarischen Reden sind zum Fenster hinaus gehalten, um im Volke Stimmungen auszulösen, nicht aber, um im Parlament selbst Wirkung zu machen. Kein ernster Parlamentarier ist sich darüber im unklaren. Als der Antrag Unger gegen die Taaffeschen Sprachenverordnungen im österreichischen Herrenhaus verhandelt wurde, fragte ein Freund den greisen Parlamentarier: „Werden Sie heute für Ihren Antrag sprechen?“ — „Nein, für die Katz'“, erwiderte Unger. Ferner Zenker, a. a. O., S. 67, wo er berichtet, daß im Deutschen Reichstag Bebel und Bülow anläßlich eines Journalistenstreiks sich weigerten, Reden zu halten, „weil diese ja doch nicht in die Zeitungen gekommen wären“.

jedem Mißerfolg fallen. In Staaten, in denen das parlamentarische Prinzip nicht herrscht und dem Parlament einer starken Regierung gegenüber wenig Rechte zustehen, kann irgend ein politischer Mißerfolg die Auflösung des Parlaments und dadurch eine erhebliche Steigerung der Regierungsmacht herbeiführen.

Je nach der theoretischen Einstellung der einzelnen Autoren finden wir verschiedene Erläuterungen des Begriffs „Regierung“[1]). So meint z. B. Smend, daß der Begriff der Regierung ein doppelter sei, nämlich Regierung im engeren Sinne und Verwaltung, welche beide Gebiete zwar sich ergänzende Hälften des ganzen Umfangs der Staatsfunktionen (Gesetzgebung und Justiz ausgeschlossen) sind. Die Regierung im engeren Sinne fällt nach ihm in den Kreis der Politik, das heißt, die Regierung nimmt hier Funktionen vor, durch die sich der Staat selbst in seinem Wesen bestimmt und äußeren Widerständen gegenüber durchsetzt, während die Verwaltung die Tätigkeit des Staates, vertreten durch die Regierung, auf anderen Gebieten ist und die technischen Mittel für die politischen Funktionen des Staates schaffen soll. Gerber hingegen meint, eine Spaltung des Regierungsbegriffes in der angegebenen Weise entbehre jeder Begründung und könnte eventuell höchstens für andere als juristische Zwecke gebraucht werden. Jellinek geht von dem Grundsatze aus, daß die Verwaltung die Grundfunktion jedes Staates sei, weil historisch die Gesetzgebung ihr nachfolgt oder sich aus der Verwaltung absondert. Er weist darauf hin, daß erst mit der weiteren Entwicklung des Staates die ursprünglich recht dürftige rechtsprechende Tätigkeit an Gebiet gewinnt. Wie es scheint, dürfte in der Gegenwart die Rechtsprechung ihren Höhepunkt bereits überschritten haben, denn die moderne Rechtsentwicklung zeigt mit dem Anwachsen der Bedeutung des Massenproblems eine unverkennbare Neigung, das Geltungsgebiet des privaten Rechtes einzuschränken und die des öffentlichen möglichst auszudehnen [2]).

Bei der Erläuterung des Begriffs der Regierung geht Kelsen [3]) von vier verschiedenen Funktionen der Staatsgewalt aus, nämlich Gesetzgebung, Rechtsprechung, Verwaltung und Regierung. Die

---

[1]) Kelsen, a. a. O., S. 244 ff. Smend, Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform, 1923, S. 15. von Gerber, Grundzüge eines Systems des Deutschen Staatsrechts, S. 29. Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 612.

[2]) Bornhak, Grundriß des Verwaltungsrechts, 1928.

[3]) Kelsen, Allgemeine Staatslehre, S. 244.

Regierung, die doch nichts anderes ist, als eine bestimmte Äußerung staatlicher Verwaltungstätigkeit, war man gewohnt als einen Teil der Verwaltung anzusehen und ihr ein abgesondertes Tätigkeitsfeld nicht einzuräumen. Nun läßt sich aber gerade in unsern modernen Staaten doch noch ein Unterschied finden zwischen der Verwaltung im engeren Sinne und der Regierung. Unter Regierungstätigkeit im weiteren Sinne wird man daher nach Kelsen die gesamte anordnende und regulierende Tätigkeit der Staatsgewalt zu verstehen haben. Man kann daher im weitesten Sinne die Regierungstätigkeit auf alle Funktionen des Staates ausdehnen, ja sogar auf die Gesetzgebung und auf die Justiz. Einschränkend erklärt man aber in der Regel als Regierungstätigkeit jene Funktionen des Staates, die außerhalb der Gesetzgebung und Rechtsprechung stehen. Die Regierung bewegt sich in diesem Falle in einem rechtsfreien Raum. Die Regierung kann im modernen Staate nicht dahin verstanden werden, daß ihre Hauptfunktion eine mechanische Exekution des Gesetzeswillens sei, sondern daß sie vielmehr eine frei-schöpferische Willensentfaltung üben kann und dabei nur durch die geltenden Gesetze eingeschränkt wird. Daraus folgt, daß in der Regierung ein Zusammenwirken mehrerer Organe nicht stattfinden kann. Die Regierung ist die lebendige, fortlaufende, ununterbrochene Äußerung der Staatsgewalt. Sie bedeutet für die Existenz des Staates eine Lebensnotwendigkeit. Ohne diese Tätigkeit müßte das staatliche Leben völlig stillstehen. Daraus folgt dann auch, daß das Zustandekommen eines Regierungsaktes nicht von der Willensübereinstimmung vieler Personen abhängig sein kann. Es ist bei allen Regierungsakten immer nur ein Wille maßgebend. Es sei hier auf den Fall der Wiederbesetzung von Verwaltungsstellen oder der Ernennung eines Ministers hingewiesen.

Jellinek [1]) unterscheidet zwischen der freien und gebundenen Tätigkeit der Staatsgewalt und sieht in der ersteren jene Tätigkeit, die durch keine spezielle Rechtsregel eingeengt oder hervorgerufen ist. Einzig und allein ist für diese Tätigkeit bestimmend das Gemeinwohl oder Gemeinschaftsinteresse. Die gebundene Tätigkeit der Staatsgewalt besteht aber in der Erfüllung einer den Staatsorganen auferlegten Rechtspflicht. Es ist somit die freie Tätigkeit, die sozusagen aus sich selbst hervorgeht, die primäre, während die gebundene als etwas Sekundäres anzusehen ist. In das Gebiet der

[1]) Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 616.

freien Tätigkeit kann man sogar die Staatsgründung einreihen, denn die Staatsgründung kann niemals in der Vollziehung von Rechtssätzen liegen. Ein gewisses Maß freier Tätigkeit ist allen, wenn auch von einander materiell geschiedenen Staatsfunktionen gegeben.

Die Regierung bildete sich auch in absolut monarchischen Staaten aus dem Bedürfnis, die Angelegenheiten der Staatsverwaltung durch fachkundige Männer besorgen zu lassen. Sie war in ihrem ersten Stadium nichts anderes als eine Mehrheit von Personen, die der Monarch bei der Erledigung der Staatsgeschäfte um Rat zu fragen pflegte. Die Berufung in dieses Kollegium war lediglich Sache des Vertrauens des Monarchen. Eine stetige und ständige Mitgliedschaft in diesem Kollegium war schon in Zeiten der absoluten Monarchie nicht gegeben. Der Monarch berief nach Bedarf und nach seinem freien Willensentschluß seine Ratgeber und war auch bei ihrer Entlassung an nichts als an seinen Willen gebunden. Die Regierungsmitglieder als solche waren nicht notgedrungen Beamte, wenn auch der Monarch in der Mehrzahl der Fälle nur Beamte zu Ministern machte. In der absoluten Monarchie waren es zwei Gründe, die den Monarchen bewogen, seine unmittelbaren Ratgeber aus dem Stande der Staatsbeamten zu nehmen; einmal stand der Staatsbeamte zum Monarchen, insbesondere zum absoluten Monarchen, im Verhältnis unbedingter Abhängigkeit und soweit es sich um Staaten der deutschrechtlichen Entwicklung handelte, auch in einem ausgesprochenen Treueverhältnis, das seinen Ursprung im Lehenswesen hatte, und auch im Zivilrecht die Grundlage des Dienstvertrages bildete [1]). Der Monarch konnte von Leuten, die an ihn doppelt gebunden waren, eine ganz exzeptionelle Hingabe an die Regierungsgeschäfte erwarten. Dazu kommt noch, daß in den Zeiten der absoluten Monarchie staatsrechtliche und politische Kenntnisse sowie praktische Erfahrungen in der Staatsverwaltung nur das Berufsbeamtentum in ausreichendem Maße aufweisen konnte. Außerhalb dieses Standes gab es wohl wenig Personen, die über die eben genannten Kenntnisse verfügten, auf die aber auch der Fürst, weil sie freien Berufen angehörten, in der Regel einen so weitgehenden persönlichen Einfluß wie auf die Staatsbeamten nicht ausüben konnte. Daß diese Regierung ein Kollegium im öffentlich-rechtlichen Sinne nicht sein konnte, bedarf wohl eines

---

[1]) Gierke, Schuldrecht, 1917, S. 593.

weiteren Beweises nicht, denn die Berufung auf den Ministerposten war rechtlich und politisch ein unbeschränkter freier Willensakt des Monarchen.

Die Berufung von Ministern aus dem Beamtenstande nach dem System der absoluten Monarchie hat sich in der Praxis auch in den Anfängen des Konstitutionalismus erhalten.

Aufgabe jeder Regierung, gleichgültig in welcher Staatsform sie in Erscheinung tritt, ist es, die Einheitlichkeit der Verwaltung im ganzen Staate zu gewährleisten. Im konstitutionellen und im parlamentarischen Staate kommt dann noch das Prinzip der Verantwortlichkeit hinzu. Im gewissen Sinne war die Ministerverantwortlichkeit aber auch im absoluten Staate gegeben, denn der Minister war ja dem Monarchen gegenüber verantwortlich. Auch in dieser Staatsform erscheint der Minister und nicht der princeps legibus solutus als der Urheber der Regierungsakte. Im großen und ganzen wird aber die Regierungsbildung und die Regierungstätigkeit von diesen beiden Prinzipien, nämlich der Einheitlichkeit der Verwaltung und der Verantwortlichkeit der Minister beherrscht.

Im Prinzip ist die Regierung in ihrer ursprünglichen Form vom ursprünglichen Parlament nicht verschieden, denn beide Körperschaften haben lediglich den Zweck, dem Monarchen durch die auf ihre Fachkenntnisse gestützten Ratschläge zu dienen. Bei der Entwicklung der englischen Verhältnisse werden wir deutlich sehen, daß im Anfang Regierung und Parlament voneinander tatsächlich nicht verschieden waren. Der Monarch ist gedacht nicht nur als der Mittelpunkt, als die zentrale Kraft, welche die Ministertätigkeit an sich zieht, sondern auch als Schiedsrichter zur Ausgleichung von Differenzen zwischen den einzelnen Ministern. Um die Betätigung des Monarchen in der Staatsverwaltung zu erleichtern, beschränkte man das Eingreifen des Fürsten nur auf die allerwichtigsten Fälle und betraute mit seiner Vertretung die Regierung als Ratsversammlung, in der man schwierigere Fälle der kollegialen Beratung der Regierungsmitglieder vorbehielt. Je tatkräftiger aber ein Monarch in die Regierungsgeschäfte eingreift, desto weniger wird die Regierung als staatsrechtlich einheitliches Kollegium in Tätigkeit treten können. Im Prinzip gilt aber, daß es vermieden werden soll, einen Minister hinsichtlich seiner Tätigkeit dem Mehrheitsbeschluß seiner Kollegen zu unterwerfen.

Die Gestaltung der Regierung in den absoluten Monarchien der letzten hundert Jahre zeigt deutlich die oben geschilderte Art.

Es sei hier besonders auf das französische Gesetz vom 28. Pluvois des Jahres VIII verwiesen; Napoleon hat darin unter formeller Beobachtung der republikanischen Staatsformen eine absolutistische Regierung geschaffen. Denselben Charakter zeigen auch die preußischen Regierungen und die jener Staaten, die das preußische Muster befolgten.

Im großen und ganzen weicht die Organisation der Regierung, wie bereits angedeutet, auch in konstitutionellen Staaten von der oben geschilderten Art im wesentlichen nicht ab. Denn auf die Berufung der Regierung, also auf die Ernennung der einzelnen Minister, hat in konstitutionellen Staaten das Parlament rechtlich keinen Einfluß. Das konstitutionelle Staatsoberhaupt kann seine Minister auch gegen den Willen des Parlamentes berufen, entlassen und im Amte behalten. Eine Beschränkung des Rechtes der Krone der Regierung gegenüber ist nur durch die Ministeranklage gegeben, wobei zu bemerken ist, daß dieses Anklagerecht ausschließlich nur dem Parlament zustehen kann. Wie im speziellen Teile gezeigt, ist auch in vielen mitteleuropäischen Staaten das Recht der Ministeranklage nicht gleichzeitig mit der Verfassung entstanden, sondern wurde erst später gewährt, eigentlich von den Parlamenten erkämpft. Auch kennt das konstitutionelle System die Kollegialität der Regierung in der Regel nicht als grundlegende Voraussetzung. Diese gilt nur dort, wo sie speziell gesetzlich vorgeschrieben ist. In der Praxis trat allerdings in konstitutionellen Staaten die Regierung dem Parlament, wenn auch nicht rechtlich, so doch tatsächlich als Kollegium gegenüber. Der Ministerpräsident hatte die Regierungsmaßnahmen zu vertreten und mußte daher darauf bedacht sein, daß die einzelnen Regierungsmitglieder sich ihm hinsichtlich der Amtsausübung unterzuordnen hatten. Diese Bemerkungen, die unter Annahme eines unverantwortlichen Staatsoberhauptes gemacht wurden, gelten aber auch dort, wo an der Spitze des Staates, sei es nun Monarchie oder Republik, eine rechtlich verantwortliche Person steht. Dies ist der Fall in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, und es war der Fall beim zweiten Kaiserreich in Frankreich.

Das parlamentarische System entzieht die Regierungstätigkeit dem Monarchen ganz und überweist sie dem Ministerium. Es entspricht dies dem Wesen der parlamentarischen Monarchie, denn in dieser ist der Träger der Staatsgewalt das Volk. Der Monarch ist rechtlich lediglich ein erblicher Präsident, der besondere Ehren-

vorrechte genießt. Ihm gegenüber wird dann die Regierung rechtlich stets unabhängig sein, auch wird er nicht mehr, wie in der konstitutionellen Monarchie, der natürliche Mittelpunkt der Regierung sein können. Dagegen befindet sich die Regierung in jedem parlamentarischen Staate dem Parlament gegenüber in einer weitreichenden Abhängigkeit. Es müssen ja die Regierungsmitglieder gleichzeitig Parlamentarier sein, und sie müssen der herrschenden Parlamentsmehrheit entnommen sein. Ein Widerspruch in der Meinung kann zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit beim parlamentarischen System theoretisch überhaupt nicht entstehen. Daraus folgt der gegenwärtig wohl in allen parlamentarisch regierten Staaten zur Geltung gelangte Grundsatz der Solidarität der Regierung. Dieser Grundsatz besagt, daß nach der Regel: „Einer für Alle und Alle für Einen" die Regierung nur als Gesamtkollegium demissionieren kann. Bis in die jüngste Zeit waren England und Ungarn die einzigen Staaten, die diesen Grundsatz auch in der Praxis zur Geltung brachten. Ganz deutlich kommt das Verhältnis der Regierung zum Staatsoberhaupt in England zum Ausdruck, wo der König an den Beratungen der Regierung niemals teilnimmt. Es werden ihm nur die Regierungsbeschlüsse übermittelt, die ihm gegenüber als mit Stimmeneinheit gefaßt zu gelten haben.

Merkwürdig ist aber, daß die Formen der parlamentarischen Regierung, wie sie das englische Staatsrecht scharf zum Ausdruck gebracht hat, in ihrem vollen Umfange in der Zeit bis 1919 von den übrigen europäischen Staatsrechten nicht rezipiert wurden.

Zu den wesentlichsten Erfordernissen eines modernen Verfassungsstaates gehört die Ministerverantwortlichkeit. Sie ist eine besonders qualifizierte Verantwortlichkeit, die weit umfassender ist, als die reguläre Verantwortlichkeit jedes Staatsbeamten. Die primäre Verantwortung eines Staatsdieners aus der Vernachlässigung seiner Dienstobliegenheiten ist bei jedem Staatsbeamten, daher auch bei jedem Minister gegeben. Die Ministerverantwortlichkeit umfaßt nur das staatsrechtliche politische Verhalten des Ministers; sobald aus irgend einer Handlung eines Ministers sich eine staatsrechtliche oder politische Folge nicht ergeben kann, so kann der Minister nur nach dem gemeinen Recht belangt werden. Steht aber der Minister unter Anklage wegen solcher Handlungen, die seinen öffentlichen Pflichten als Regierungsmitglied widersprechen, dann ist die Judikatur über sein Verhalten dem regulären Richter entzogen und einem Sondergericht überwiesen.

Die Ministerverantwortlichkeit ergibt sich aus der monarchischen Grundlage des betreffenden Staates, denn solange man den König als Einrichtung Gottes anerkennt, muß man daran festhalten, daß der König niemals Unrecht tun kann, und daher, soweit das öffentliche Recht in Frage kommt, unverantwortlich ist. Die Verantwortung für die staatsrechtlichen Handlungen des Monarchen tragen die Minister, von denen präsumiert wird, daß sie dem König die Vornahme der betreffenden Regierungshandlung geraten haben.

Historisch findet sich eine parlamentarische Regierung zuerst in England, wenngleich für den Anfang des englischen Parlamentes von einem Parlamentarismus im modernen Sinne kaum gesprochen werden kann. Eher wäre die Möglichkeit, eine parlamentarische Regierung am Ende des 13. Jahrhunderts in Ungarn anzunehmen, denn dort finden sich unter der Regierung Andreas III. bereits urkundliche Beschlüsse, welche die Königsgewalt wesentlich einschränken und in vielen Fällen lediglich zum Vollstrecker der Beschlüsse des den Reichstag bildenden Adels machen. Eine vollkommen parlamentarische Regierung findet sich auch in England erst unter der Regierung Georg III., also am Ausgang des 18. Jahrhunderts und Beginn des 19. Jahrhunderts. Das Wesen einer parlamentarischen Monarchie hat der französische Politiker Thiers mit wenigen Worten richtig gekennzeichnet: „Der König regiert, die Minister herrschen, die Kammern urteilen darüber. Sobald das Übel zu herrschen beginnt, stürzen der König oder die Kammern das Ministerium, das schlecht herrscht, und die Kammern bieten ihre Majorität als Liste der Minister-Kandidaten an." Aus diesem Anbieten der Majorität als Liste der Minister-Kandidaten entwickelt sich dann die Lehre, daß im parlamentarisch regierten Staat die Regierung aus der jeweiligen Parlamentsmajorität zu entnehmen ist. Nach dieser Theorie ist die Regierung immer ein Ausschuß des Parlamentes, der prinzipiell von den übrigen Ausschüssen desselben sich nur wenig unterscheidet. Hatschek [1]) definiert die parlamentarische Regierung als „Staatsherrschaft der Volksvertretung durch Bestimmung der Richtlinien für die Verwaltung und durch Umbildung der Verfassung kraft parlamentarischer Praxis". Er geht hier ziemlich weit, weil er die rechtschöpfende Tätigkeit nicht auf den Akt der Gesetzgebung seitens des Parlamentes allein beschränkt, sondern die parlamentarische Praxis in Analogie zu den Präjudi-

[1]) Hatschek, Deutsches und Preußisches Staatsrecht, 1925, I. Band, S. 578.

zialerkenntnissen der Gerichte als rechtsschaffend annimmt; soweit England in Frage kommt, kann ihm hier nicht widersprochen werden. Dagegen trifft seine Anschauung bei allen nicht der englischen Kultur und Rechtsentwicklung angehörigen Staaten nicht zu. Ähnlich äußert sich Wittmayer [1]), der sogar soweit geht, von einem Parlamentsabsolutismus zu sprechen, weil in einem parlamentarisch regierten Staat kein Organ vorhanden ist, das Beschlüsse des Parlaments ohne weiteres außer Kraft setzen könnte. Das Vorhandensein von Institutionen, wie das Referendum, die Volksinitiative, das Vetorecht und dergl., betrifft nur Ausnahmefälle, die im praktischen Leben sich so äußerst selten ereignen, daß man diesen Institutionen wirkliche Bedeutung kaum zumessen kann. Tatsache ist, daß rein theoretisch auch im parlamentarischen Staat die Regierung tun und lassen kann, was sie will, wenn sie die Parlaments-Majorität für sich hat. Regierungshandlungen werden durch diese entweder stillschweigend oder ausdrücklich gebilligt.

Das Gegenteil einer parlamentarischen Regierung ist die Regierung nach der französischen Verfassung von 1814 und in den dieser Verfassung nachgebildeten Verfassungsgesetzen. Nun wäre es aber unrichtig anzunehmen, daß in allen nicht parlamentarischen Staaten, die auf dem konstitutionellen Prinzip beruhen, die Staatsgewalt des Königs überall mit durchschlagendem Erfolg behauptet wird. Theoretisch ist es allerdings richtig, daß in einem solchen konstitutionellen Staat der König die Minister nach freiem Willen berufen und entlassen kann. Aber die Praxis hat sich wesentlich anders gestaltet. Die konstitutionellen Monarchen mußten bei der Ministerberufung und -entlassung schon in den letzten drei Jahrzehnten der Vorkriegszeit entsprechende Rücksicht auf die Parteikonstellationen nehmen. Wenn auch im konstitutionellen System ein unmittelbarer rechtlicher Zwang auf den Monarchen nicht ausgeübt werden konnte, seine Minister zu entlassen, so haben wir dennoch einen Vorläufer für das Mißtrauensvotum des parlamentarischen Systems in der Möglichkeit der Budgetverweigerung. Diese stand bereits den konstitutionellen Parlamenten zu. Eine Regierung aber, die ohne genehmigtes Budget weiter arbeiten wollte, war staatsrechtlich eine Unmöglichkeit. Man darf hier nicht einwenden, daß Bismarck tatsächlich einige Jahre ohne Budget-

---

[1]) Wittmayer, Österreichisches Verfassungsrecht.

bewilligung regierte. Diese Tatsache ist eine Ausnahme, so wie Bismarck ein Ausnahmemensch war. Auf jeden Fall kann sie aber als Beweis dafür herangezogen werden, daß die Macht der Tatsachen im Staatsleben immer stärker ist als alle rechtstheoretischen Erwägungen. Als Beispiel für den Einfluß des Parlaments in konstitutionellen Staaten auf die Regierungsbildung kann man die staatsrechtlich politischen Zustände des alten Österreich anführen. Die dort seit 1878 an der Tagesordnung gewesenen Ministerwechsel haben ihren Grund nur in den parlamentarischen Verhältnissen. Es genügte mitunter ein sehr geringer Anlaß, um einer bestimmten Regierung das Budget nicht zu bewilligen. In einem solchen Falle stand die Krone vor der Entscheidung, entweder die Regierung oder das Parlament zu entlassen. — Da staatsrechtlich das erstere, das einfachere, bequemere und verhältnismäßig auch billigere Mittel war, so hat die Krone von demselben ausgiebig Gebrauch gemacht. An die Entlassung des Parlaments konnte man in diesen konstitutionellen Staaten nur in Notfällen denken, weil es gerade bei der Unsicherheit der politischen Verhältnisse meist sehr fraglich war, ob die im Amte bleibende Regierung bei den Neuwahlen auf ein günstigeres Parlament rechnen konnte.

Mehrfach zeigt es sich, daß demokratische Republiken trotz strengen theoretischen Festhaltens am demokratischen Prinzip an die Spitze des Staates auf eine bestimmte Reihe von Jahren eine Einzelperson stellen, den Präsidenten, und diesen mit einer Anzahl von Rechten ausstatten, so daß dann zwei Staatsorgane vorhanden sind, die die unmittelbare Ausübung der Staatsgewalt untereinander teilen: nämlich der Staatspräsident und die Regierung. Diese ist aber vom Präsidenten und dem Parlament abhängig. Sie kann nämlich nach den meisten Verfassungen nicht konstituiert werden, wenn zwischen Präsident und Parlament keine Übereinstimmung herrscht. Nur in Ausnahmefällen wird auch in demokratischen Republiken dem Präsidenten der Regierung gegenüber ein vom Parlament unabhängiges Übergewicht eingeräumt, wie dies z. B. in den Vereinigten Staaten von Nordamerika der Fall ist. Das Muster für solche Präsidentschaftsrepubliken ist die konstitutionelle Monarchie: es ist ähnlich, wie in dieser, ein monarchischer Mittelpunkt geschaffen, nur mit dem Unterschied, daß hier die monarchische Gewalt zeitlich begrenzt ist. Es ist aber richtig, daß es auch Republiken ohne solche mit quasiemonarchischer Gewalt ausgestattete Präsidenten gibt. Dieses Fehlen des Präsidenten aber darf nicht,

wie Kelsen [1]) meint, als der reguläre, richtige Zustand angesehen werden. Nur ganz kleine Staaten oder Gliedstaaten größerer Bundesstaaten zeigen republikanische Verfassungen ohne Präsidenten. Die Bestellung eines Republik-Präsidenten aber ist doch nichts anderes als das Eingeständnis, daß das staatliche Leben sowohl nach innen als auch nach außen eines einheitlichen Mittelpunktes bedarf. Ein solcher Republik-Präsident soll an Stelle des konstitutionellen Monarchen treten, durch seine bloß zeitweilige Amtsführung soll Gewähr dafür geschaffen sein, daß der Staat von den Mängeln der persönlichen Erbfolge im Besitze der Staatsgewalt bzw. deren Ausübung befreit ist.

Hinsichtlich der Wahl des Präsidenten unterscheidet man dann wieder solche Präsidenten, die unmittelbar vom Volk und solche, die vom Parlament gewählt werden. Richtig kann man von einer Präsidentschafts-Republik nur dann sprechen, wenn es sich um einen durch die Volkswahl berufenen Präsidenten handelt, denn hier steht dann der Präsident auf derselben Linie wie das Parlament, ja er ist in der Lage, dasselbe unmittelbar zu beeinflussen, er kann es auflösen, und in den meisten Fällen kann auch das Parlament einen durch die Volkswahl berufenen Präsidenten durch alleinigen Parlamentsbeschluß nicht absetzen; wie derselbe durch die unmittelbare Wahl des Volkes zum Amt gelangt ist, so kann er wieder nur endgültig durch Volksabstimmung vom Amte erntfernt werden. Aber auch auf die Gesetzgebung kann ein solcher Republik-Präsident wesentlichen Einfluß üben, denn in den meisten Verfassungen ist ihm ein Vetorecht, resp. eine Appellation an das Volk gegen Gesetzesbeschlüsse des Parlamentes offen gehalten. Dieses Veto- resp. Appellationsrecht hat formal-juristisch seinen Grund in dem Beurkundungs- und Publikationsrecht bzw. in der hier gegebenen Pflicht des Präsidenten.

Ganz anders ist die Stellung des Präsidenten, wenn er vom Parlament oder von anderen zur Wahl speziell zusammengetretenen Körperschaften gewählt wird. Ein solcher Präsident ist dann nichts anderes als ein Repräsentant des Wahlkollegiums, von dem er politisch abhängig ist. Meistens sind solche Präsidenten auf reine Repräsentations-Funktionen beschränkt [2]).

---

[1]) Kelsen, Allgemeine Staatslehre, S. 363.

[2]) Gegensatz: Deutsches Reich — Präsidentschaftsrepublik. Österreich: Der Bundespräsident wird von der Bundesversammlung, also Nationalrat und Bundesrat, gewählt.

Dort also, wo eine reine Parlamentsherrschaft vorhanden ist [1]), erscheint somit der bestellte Staatspräsident nur als ein Exponent des Parlaments. Es ist daher möglich, daß der Parlamentsvorsitzende gleichzeitig Staatspräsident sein kann. Bei solchen Republiken mit Parlamentsalleinherrschaft kann aber auch die Vertretung des Staates dem Regierungskollegium übertragen werden, so z. B. in Preußen. Die Ernennung der Minister steht bei der reinen Präsidentschaftsrepublik (Nordamerika) dem Präsidenten völlig unverantwortlich zu, während bei Republiken mit Parlamentsherrschaft der Präsident hinsichtlich der Ministerernennung unbedingt an die Zustimmung des Parlaments gebunden ist. Es kann aber auch der Fall eintreten, daß ein vom Volke unmittelbar gewählter Präsident bei der Ministerwahl an die Zustimmung des Parlaments gebunden ist (Deutsches Reich), während es auch möglich sein kann, daß der vom Parlament oder sonst irgendwie, nicht durch unmittelbare Volkswahl berufene Präsident seine Minister frei wählen kann. Auch darauf ist hinzuweisen, daß der Präsident einer Republik hinsichtlich der Verantwortung eine ähnliche Stellung einnimmt wie der konstitutionelle Monarch. Er bedarf nämlich zu jeder staatsrechtlichen Handlung der Gegenzeichnung des verantwortlichen Ministers. Daraus folgt dann, daß der Präsident nur dort vom Parlament unmittelbar zur Verantwortung gezogen werden kann, wo er mit Umgehung der Gegenzeichnung der Regierung handelt, oder wo ihm auf Grund der Verfassung ein alleiniges Handeln ohne ministerielle Gegenzeichnung möglich ist. Hinsichtlich der Berufung und Entlassung der Regierung kann der Präsident auch so gestellt sein, daß er ohne Parlamentsanhörung die Minister ernennen und auch entlassen kann. Je mehr in einer Republik sich die Parlamentsalleinherrschaft ausbreitet, desto mehr wird dann die Regierung zu einem bloßen Exekutiv-Organ des Parlamentes.

Parlament.

Hält man, wie es die herrschende Meinung in der Wissenschaft tut, daran fest, daß das Parlament ein Staatsorgan ist, und zwar ein unmittelbares, dann muß man auch naturgemäß die formalen und materiellen Organsqualitäten des Parlaments feststellen.

---

[1]) Zenker spricht hier vom Parlamentabsolutismus, Wittmayer von der Kammerrepublik.

Reinrechtlich ist der Begriff des Organs ein Funktionsbegriff [1]). Danach ist als Organ jeder qualifiziert, der eine bestimmte Funktion vorzunehmen hat. Die Funktion besteht beim Staatsorgan teils in der Erzeugung, teils in der Vollziehung des Staatswillens. Sie ist somit immer eine Betätigung der Staatsgewalt. Nun ist das Organ an sich lediglich etwas Fiktives, es wird lebendig erst durch seinen Träger, d. h. durch eine oder mehrere natürliche Personen, die durch ihre Willensäußerung und Handlungen als Organ auftreten. Man darf aber nicht übersehen, daß ein besonderes, rechtliches oder auch nur tatsächliches Verhältnis zwischen Staat und Staatsorgan nicht besteht. Das Staatsorgan ist vielmehr ebenso ein Bestandteil des Staates wie das Staatsterritorium, das Staatsvolk und die Staatsgewalt, denn ohne Organ ist der Staat praktisch gar nicht denkbar, er wäre nur etwas völlig Wesenloses, und da der Staat in allererster Linie dem praktischen Leben zu dienen hat, und ohne Rücksicht auf die theoretische Konstruktion des Staatsbegriffs entstanden ist, so muß man, wie Kelsen [2]) es tut, mit Recht annehmen, daß der Staat nicht neben seinen Staatsorganen besteht, sondern nur in denselben, eigentlich durch dieselben. Haben wir nun festgestellt, daß ein Staatsorgan Staatsfunktionen vorzunehmen hat, so kommt man zu dem Schluß, daß hier nicht nur ein Recht, sondern auch eine Pflicht des betreffenden Staatsorgans vorliegt. Schon im Interesse des Bestandes des Staates muß eine Stetigkeit und Sicherheit der Funktion gewährleistet sein. Das kann aber nur dadurch erfolgen, daß die Pflicht des einzelnen Staatsorgans zur Vornahme bestimmter Funktionen zur Rechtspflicht gemacht wird, das heißt mit anderen Worten, daß das Nicht-vornehmen oder das unvollständige Vornehmen solcher Funktionen unter Strafe gestellt wird. Durch diese Strafe soll das Organ zur Pflichterfüllung, d. h. also, zur Vornahme bestimmter Funktionen, gezwungen werden. Mit dieser Möglichkeit des Zwanges zur Vornahme bestimmter Funktionen ist die Verantwortlichkeit des betreffenden Organs verbunden.

Diese allgemeinen Regeln, die die Staatsorgane sekundärer, unmittelbarer Natur betreffen, erleiden aber eine wesentliche Ausnahme beim Parlament. Dieses ist unverantwortlich; es kann zu seinen Handlungen weder gezwungen, noch für dieselben zur Rechen-

---

[1]) Kelsen, Allgemeine Staatslehre, S. 270.

[2]) Kelsen, a. a. O., S. 271.

schaft gezogen werden. Diese Freiheit von der Rechtspflicht zur Funktion kommt dem Parlament als Kollegium und jedem einzelnen Abgeordneten zu. Hier teilt das Parlament, obwohl es sekundäres Organ ist, ein und dieselbe Eigenschaft mit dem primären Organ, mit dem Träger der Staatsgewalt. Auch dieser, mag er nun ein Monarch oder ein bestimmter Teil des Volkes oder das Gesamtvolk sein, hat nicht eine Rechtspflicht zur Funktionsvornahme, sondern lediglich eine moralische bzw. politische. Rechtlich kann der Träger der Staatsgewalt gar keinem Zwang unterworfen werden. Der Zwang, dem er mitunter folgen muß, ist ein Tatsachenzwang. Wir stehen hier an der Grenze des Rechts und kommen zum letzten Grund desselben, nämlich zu den Tatsachen, aus denen die Gewalt folgt. Man spricht daher dort, wo es sich um die Betätigung des Staates nach innen und außen handelt, von der Staatsgewalt und nicht vom Staatsrecht. Unter letzterem versteht der Jurist ganz etwas anderes als die Macht im Staate, und wenn man die Geschichte übersieht, so wird man wohl kaum einen Staat von irgend einer Bedeutung finden, dessen Staatsgewalt nicht durch rohe Tatsachen begründet ist. Rechtliche Erwägungen kommen dabei nicht in Frage [1]).

[1]) Dieser Anschauung könnte man zwei staatliche Gebilde gegenüberstellen: das eine ist die in der Literatur oft genannte „Staatengründung der englischen Pilgerväter" auf der Mayflower. Dieses Beispiel ist aber falsch gewählt, denn zum Vorhandensein eines Staates ist notwendig ein Staatsterritorium, ein Staatsvolk und eine Staatsgewalt. Nun war im Falle der Mayflower höchstens das Volk vorhanden, Staatsgewalt und Staatsterritorium fehlten. Beides wurde erst durch den reinen Gewaltakt der Okkupation fremden Landes geschaffen. Vor derselben gab es kein Staatsterritorium, somit auch keine Staatsgewalt. Eine Gewalt ohne ein ihr unterworfenes Objekt ist praktisch kaum denkbar. Es ist somit die Staatsgewalt erst in dem Moment gegeben, in dem eine oder mehrere natürliche Personen die tatsächliche Herrschaft über eine begrenzte Fläche und über eine Vielheit von Menschen erwirkt. Fehlt auch nur eine dieser Voraussetzungen, so ist eine Staatsgewalt nicht vorhanden.

Das zweite Beispiel betrifft den Jesuitenstaat in Paraguay. Dieses Beispiel ist aber noch viel weniger geeignet, ein Beweismittel dafür abzugeben, daß der Staat seine Gründung einem Rechtsakt verdanken kann, denn auch hier haben wir es mit einer Okkupation, einer gewaltsamen Besitzergreifung von Land und einer gewaltsamen Unterwerfung von Volk zu tun. Rein formal pflegt man diese Staatsgründung ausschließlich als Werk der Missionstätigkeit des Jesuitenordens darzustellen. Diese Tätigkeit soll und kann nicht geleugnet werden, aber man darf dabei nicht übersehen, daß hinter dem Missionspriester der Gesellschaft Jesu nicht nur die großen materiellen Mittel des Ordens standen, sondern auch die militärische Macht des Königs von Spanien. Nur der kann okkupieren, der in der Lage ist, mit dem Schwert in der Hand das Okkupationsobjekt zu verteidigen.

Das Parlament nimmt somit eine völlige Sonderstellung hinsichtlich der Verantwortlichkeit der Staatsorgane ein. Alle übrigen sekundären Staatsorgane sind nicht verantwortungsfrei und es gibt wohl keine Verfassung, die nicht Bestimmungen enthält, die die sekundären unmittelbaren Staatsorgane der Verantwortung und bei Pflichtverletzung der Strafverfolgung aussetzen. Dagegen stehen alle Verfassungen, die Parlamente kennen, ausnahmslos auf dem Standpunkt völliger Unverantwortlichkeit der Parlamente und ihrer Mitglieder. Das Merkwürdigste ist dabei, daß ein solches, an sich völlig unverantwortliches Staatsorgan mit der Beaufsichtigung der übrigen sekundären Staatsorgane beauftragt ist und die Befugnis besitzt, diese anderen Staatsorgane bei evtl. Pflichtverletzungen vor Gericht zu ziehen (Ministeranklage, Präsidentenanklage).

Bei der Beurteilung des Verhältnisses zwischen Parlament und Volk pflegt man nach der herrschenden Meinung von der Fiktion auszugehen, daß das Volk durch das Parlament vertreten werde. Voraussetzung dieser Meinung ist allerdings die Annahme, daß das Volk als solches eine rechtliche Einheit bildet. Ist die Konstruktion einer solchen Einheit möglich, dann ist auch an dem Verhältnis zwischen Volk und Parlament als einem Verhältnis zwischen Vertretenen und Vertretern nichts auszusetzen. Das Parlament erscheint als Organ im selben Sinne, wie der Vorstand eines eingetragenen Vereins, und hier ist zu bemerken, daß der Vorstand des Vereins nicht das Willensorgan der Generalversammlung ist, obwohl dieselbe den Vorstand beruft, ihn also zum Organ gemacht hat. Er ist vielmehr Willensorgan des Vereins. Das Parlament ist, wenn man an dem gegebenen Vergleiche festhält, nicht Willensorgan des Volkes, denn dieses wählt lediglich die Mitglieder des Parlaments, genau so wie die Generalversammlung die Personen des Vorstandes nominiert. Das Parlament ist somit neben dem Volk ein Organ des Staates, es bildet mit dem Volk eine juristische Einheit.

Die Meinung Kelsens[1]), daß in einer repräsentativen Demokratie das Volk nicht das primäre und das Parlament nicht ein sekundäres Organ ist, scheint nicht zuzutreffen, denn in jeder Demokratie, daher auch in der repräsentativen, ist der Träger der Staatsgewalt das Volk, und wer Träger der Staatsgewalt ist,

---

[1]) Kelsen, Allgemeine Staatslehre, S. 316.

ist ausnahmslos primäres Staatsorgan, von dem alle übrigen Staatsorgane abhängen. Schon in der historischen Bildung des Staates ist das Vorhandensein des Volkes das Vorangehende. Erst dann, wenn ein Staatsvolk vorhanden ist, dem sich ein Staatsterritorium anschließt, kann eine Staatsgewalt entstehen. Es ist daher unzulässig, in der Demokratie die Staatsgewalt, losgelöst vom Staatsvolk, als etwas Selbständiges anzusehen. Sie ist streng genommen doch nichts anderes als eine bestimmte Funktion, als eine sich in bestimmter Richtung äußernde Tätigkeit des Staatsvolkes.

Für die Auffassung des Parlaments als eines unmittelbaren Staatsorgans ist es gleichgültig, ob die Staatsform monarchisch oder republikanisch ist. In beiden Fällen kann der Staat nicht ohne physische Willensträger, d. h. ohne die Hilfe von Menschen, seinen Willen äußern und in die Tat umsetzen [1]). Aber für die Äußerung des staatlichen Willens sind bestimmte Rechtsnormen aufgestellt, die den Umfang und die Beschränkung derartiger Willensäußerungen enthalten. Wer im Rahmen dieser Normen den rechtlich bedeutsamen Willen des Staates zu betätigen hat, ist als Staatsorgan im engeren Sinne, als unmittelbares Staatsorgan anzusehen. Die Kraftquelle dieser unmittelbaren Staatsorgane ist die Verfassung, und so muß man nach dieser Anschauung im Deutschen Reiche als unmittelbares primäres Staatsorgan das Reichsvolk, als unmittelbare sekundäre den Reichstag, den Reichspräsidenten, die Reichsregierung und den Reichsrat ansehen.

Man muß aber, schon der Vollständigkeit halber, auch jene Meinung erwähnen, die dem Parlament die Qualität eines Staatsorgans abspricht. Vor allem ist hier Karl Binding zu nennen, der immer mit besonderer Unbeugsamkeit und mit eindringlicher Begründung den parlamentarischen Körperschaften die Eigenschaft als Staatsorgan abgesprochen hat. Ihm erschien die herrschende Auffassung, das Parlament sei an der Bildung des Staatswillens beteiligt, nicht richtig, er versteht vielmehr unter den Organen der Staatsgewalt nur solche Personen oder Körperschaften, die kraft Auftrags des Inhabers der Staatsgewalt Akte derselben vornehmen dürfen. Da aber nun das Parlament in der Lage ist, dem Staate den Kredit zu verweigern, da es sich ständig in den schärfsten

[1]) Laband, Deutsches Staatsrecht, §§ 32 ff. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 544 ff. Hatschek, Deutsches und Preußisches Staatsrecht, §§ 1, 16. Waldecker, Allgemeine Staatslehre, S. 687.

Gegensatz zum Staatswillen zu versetzen vermag und sogar Anklage gegen die Minister erheben kann, bestreitet Binding dem Parlament die Eigenschaft eines Staatsorgans. Nach ihm ist in den Beschlüssen des Parlaments nie der Staats-, sondern nur der Volkswille zu erblicken. Das Parlament ist nach Binding kein Staatsorgan, auch keine Volksvertretung, sondern das Staatsvolk selbst, in der Form ausgestaltet, die zur Teilnahme am Staatsleben erforderlich ist. In gleicher Weise wie Binding wendet sich auch Rieker gegen die Organstellung des Parlaments. Zwar geht er nicht bis zum gleichen Ende wie Binding, nach dessen Theorie man mit Rücksicht auf die Art. 54, 59 der Reichsverfassung von 1919 (Mißtrauensvotum, Ministeranklage) das Parlament der Deutschen Republik gewiß nicht als Staatsorgan bezeichnen dürfte, sondern er erkennt zwar für Republiken in der staatsrechtlichen Form Frankreichs (Wahl des Präsidenten der Republik durch die Volksvertretung) oder parlamentarische Monarchien wie England dem Parlament den Organbegriff zu, verneint ihn aber z. B. für die bis zum Umsturz von 1918 bestandenen deutschen monarchischen Verfassungen. Nicht der Wille der parlamentarischen Körperschaften ist in diesen Verfassungen der Wille des Staates, sondern hier wird der Staatswille nur vom Träger der Staatsgewalt, dem Monarchen, gebildet. Ihm kann kein fremder Wille aufgedrängt werden. Das Gesetz ist sein Wille, nicht der der Volksvertretung. Infolgedessen ist in diesen Verfassungen das einzige und ausschließliche Staatsorgan das Staatsoberhaupt, der Souverän [1]).

Wenn auch der Verfasser dieser Darlegungen besonders geneigt ist, sich der Auffassung dieser beiden, ihm persönlich bekannt gewesenen Staatsrechtslehrer anzuschließen und das Gewicht ihrer Gründe anzuerkennen, so ist dennoch erneut darauf hinzuweisen, daß weder in der Wissenschaft noch in der Gesetzgebung diese von der herrschenden Ansicht abweichende Auffassung über den staatsrechtlichen Begriff des Parlaments sich bis jetzt durchzusetzen vermocht hat.

Der Satz, daß das Parlament das Volk repräsentiere, erscheint aber in der Wirklichkeit nur als Fiktion. Tatsächlich findet eine solche Repräsentation überhaupt nicht statt, denn juristisch handelt allerdings der Repräsentant immer nach seinem eigenen Willen,

---

[1]) Rieker, Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung, S. 48. Binding, Die Notwehr der Parlamente gegen ihre Mitglieder, S. 7 ff.

wenn auch auf Grund eines Auftrags und auf Gefahr des Repräsentierten, dem er verantwortlich ist. Nun widerspricht es aber dem Begriff der parlamentarischen Repräsentanz, daß der Repräsentant dem Repräsentierten gegenüber verantwortlich ist. Auch kann die Repräsentanz, mag sie nun die Folge eines Auftrages oder eines anderen Rechtsgeschäfts sein, widerrufen werden. Das Verhältnis jedoch, das zwischen dem Abgeordneten und seinen Wählern besteht, kann während der Dauer der Legislaturperiode durch Widerruf nicht geändert werden.

Manche Schriftsteller, so insbesondere Wittmayer [1]), sind allerdings der Meinung, daß eine solche Abberufung dann möglich sei, wenn der auf ein bestimmtes Parteiprogramm gewählte Abgeordnete sich nach der Wahl einer anderen Partei anschließt. Auch Jellinek [2]) wendet sich gegen die Theorie der Stellvertretung des Volkes durch das Parlament. Er geht davon aus, daß das Volk und das Parlament in der Demokratie, jedes für sich, selbständiges Organ des Staates ist, und weist darauf hin, daß die Meinung besteht, das Parlament vertrete nicht das Volk als Einheit, sondern vielmehr fungieren die einzelnen Parlamentarier als Abgeordnete der verschiedenen Gesellschaftsklassen, sie sind nicht die Vertreter des einheitlichen Volkes; der einzelne Abgeordnete vertritt vielmehr einzelne Gesellschaftsgruppen; zum Worte kommen durch die Parlamentarier lediglich partikulare Interessen, es sei somit geradezu eine soziale und nicht eine rechtlich-politische Institution gegeben [3]). In diesem Sinne ist das treibende Motiv bei der Tätigkeit des Parlamentariers immer das Parteiinteresse. Jellinek gibt [4]) zu, daß ein einheitlicher Wille der Gesellschaft nicht vorhanden ist und auch künstlich für das Parlament nicht geschaffen werden kann. Jellinek ist hier Vorläufer von Spengler [5]) und Leopold Ziegler [6]), die beide sowohl den Einheits- wie auch den Persönlichkeitscharakter des Volkes bestreiten. Er sieht im Beschluß des Parlamentes nicht einen Gesellschaftswillen, auch nicht einen addierten Willen der einzelnen Personen oder Gesellschaftsgruppen. Nach Jellinek [7]) ist das Par-

[1]) Wittmayer, Österreichisches Verfassungsrecht, S. 11, Anm. 3.

[2]) Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 566.

[3]) Demnach erscheint die Idee der modernen berufsständigen Vertretungen begründet.

[4]) Jellinek, S. 579.

[5]) Spengler, Untergang des Abendlandes, II. Band, S. 190, S. 132 ff.

[6]) Ziegler, Staat, Volk und Persönlichkeit, S. 39.

[7]) Jellinek, S. 518.

lament nicht Organ der Gesellschaft, sondern des Staates. Jellinek bestreitet auch die Delegation des Volkes an seine Repräsentanten [1]). In der unmittelbaren Demokratie ist das Volk nicht eine vom Staat unterschiedene Persönlichkeit, sondern vielmehr ein kollegiales Staatsorgan und zwar das höchste. An derselben Stelle weist Jellinek ferner darauf hin, daß im demokratischen Staat jeder Vollbürger zwei staatsrechtliche Funktionen ausübt; teils ist er ein Teilorgan der Gesamtheit und somit im Besitze der Staatsgewalt, teils aber auch der der Staatsgewalt Unterworfene, der Untertan. Nach Jellinek sind Volk und Volksvertretung nur eine juristische Einheit.

Der Mandatsbegriff läßt sich aber dennoch konstruieren, weil der einzelne Abgeordnete ein Glied eines Kollegiums (des Staatsvolkes) ist, dessen Willen er zur Äußerung zu bringen hat. Man kann daher die Beziehungen zwischen Parlament und dem Volk als Träger der Staatsgewalt auch so ansehen: das Parlament ist Beauftragter, Mandatar des Volkes, es ist kraft positiven Rechtes (Verfassung) genau so wie der zivilrechtlich Beauftragte an den Willen des Mandanten, an den Volkswillen, gebunden. Die Beschlüsse des Parlaments hätten nur dann Wirksamkeit, wenn sie nicht im Widerspruche zu dem vom Volke erteilten Auftrag stehen. Für die Möglichkeit einer derartigen Bindung staatsrechtlicher Vertretungskörper durch den Willen der Vertretenen liegt auch bereits ein historisches Beispiel vor. Die Ständeversammlungen waren bekanntermaßen in tatsächlich sehr strenger Abhängigkeit von ihren Wählergruppen, an deren Instruktionen sie gebunden waren. Die einzelnen Mitglieder solcher Ständeversammlungen konnten von ihren Auftraggebern, d. i. von den Ständen, jederzeit abberufen werden. In der Gegenwart erinnert an diesen Zustand der Gebrauch des Wortes „Mandat" des Abgeordneten; man spricht von einer Mandatsniederlegung, obwohl in der Gegenwart der Abgeordnete auf eine bestimmte Zeit unabsetzbar berufen wird und lediglich seinem Gewissen verantwortlich ist. Das gegenwärtige Verhältnis pflegt man im Gegensatz zu der ständischen Gebundenheit der Abgeordneten als freies Mandat, das ständische hingegen als gebundenes zu bezeichnen.

Gegen das Parlament in seiner gegenwärtigen Form macht sich eine doppelte Bewegung geltend [2]): die eine stützt sich auf

---

[1]) Jellinek, S. 582.

[2]) Kelsen, Allgemeine Staatslehre, S. 354 ff.

das Referendum und die Volksinitiative. Die überzeugten Anhänger dieser beiden Institutionen meinen, man müsse dem Volke unmittelbar möglichst reichlich Gelegenheit bieten, die Staatsgewalt selbst auszuüben, und wenn schon nicht eine derartige unmittelbare Tätigkeit des Volkes immer möglich ist, die unmittelbare Beteiligung des Volkes an der Politik dadurch ermöglichen, daß die Legislaturperiode des Parlamentes möglichst kurz gehalten wird, um dem Volk durch öftere Wahlgelegenheit die Möglichkeit zu bieten, seinen staatsrechtlichen Willen zum Ausdruck zu bringen, ja, man findet sogar die Meinung vertreten, das freie Mandat des Abgeordneten müsse aufgehoben und die Möglichkeit einer Abberufung desselben vor Beendigung der Wahlperiode geschaffen werden, um dadurch den Wählern entscheidenden Einfluß auf die Haltung des Abgeordneten in den Debatten und bei den Abstimmungen zu gewähren. In ähnlichem Sinne äußert sich auch Wittmayer [1]), der die Ansicht vertritt, daß, wenn auch eine gesetzliche Bestimmung nicht dafür spricht, doch der Parteiwechsel des Abgeordneten den Mandatsverlust nach sich ziehen müsse [2]). Die zweite Gruppe der Gegner des Parlamentarismus behauptet, die Tätigkeit der Parlamente habe im Vergleich mit ihrer Stellung im Staate und mit den zahlreichen Begünstigungen dieser Körperschaften nur unfruchtbare Erfolge zu verzeichnen, die Arbeitsleistung sei gering und minderwertig. Der Grund dafür liege aber in der Zusammensetzung der Parlamente, weil für die Wahl zum Abgeordneten eine besondere Qualifikation des zu Wählenden in beruflicher Beziehung nicht gefordert wird. Diese Gruppe verlangt dann die Schaffung von Fachparlamenten (berufsständischen Parlamenten), die sich nach der bereits vorhandenen Gliederung der Geschäfte der Verwaltungsbehörden zu bilden haben. Kelsen [3]) sieht die Vorläufer solcher berufsständischer Parlamente in den Fachausschüssen der gegenwärtigen Parlamente und verweist bereits jetzt das Plenum in die Rolle eines formellen Abstimmungsapparates. Man muß aber Kelsen widersprechen, wenn er eine derartige berufsständische Organisation der repräsentativen Körperschaften mit dem demokratischen Prinzip als vereinbar ansieht. Ständische Körperschaften schließen sich von einer allgemeinen Repräsentation des Volkes

[1]) Wittmayer, Österreichisches Verfassungsrecht, 1923, S. 11.

[2]) Der Entwurf einer Verfassungsreform des Bundeslandes Wien enthält die Bestimmung des Mandatsverlustes als Folge des Austritts aus der Partei.

[3]) Kelsen, Allgemeine Staatslehre, S. 357.

rein begrifflich schon von selbst aus. Man kann nicht auf der einen Seite die Interessen des einzelnen Berufsstandes, auf der anderen aber die Interessen der Allgemeinheit vertreten. Die Brücke zwischen den berufsständischen Parlamenten und der Demokratie will Kelsen dadurch finden, daß er neben den berufsständischen Körperschaften noch ein zentrales politisches Parlament als zusammenfassendes und endgültig beschließendes Organ schaffen will. Den Übergang denkt er sich derart, daß vorläufig neben dem allgemein-politischen Parlamente Wirtschafts-Parlamente mit konsultativer Befugnis und mit suspensivem Veto ausgestattet werden sollen.

Für die berufsständische Organisation spricht aber, daß das Majoritätsprinzip des Parlamentarismus tatsächlich nur das Ergebnis einer rein mechanischen Funktion ist, während bei den berufsständischen Organisationen eine organische Gliederung des Volkes gegeben ist, die die Bildung des Staatswillens nicht von dem Zufall der Majorität abhängig macht. Merkwürdig ist, daß Kelsen nicht einsehen will, daß das parlamentarische Prinzip sich, wenigstens soweit die kontinentalen Staaten in Betracht kommen, bereits überlebt hat. Er bestreitet, daß das Parlament nicht den Volkswillen repräsentiere, und will nicht einsehen, daß ein Volkswille weder rechtlich noch allgemein vorhanden ist. Aber Kelsen wird hinsichtlich seiner Auffassung des Parlamentes aus den eigenen Reihen der Demokratie widerlegt. H. von Gerlach [1]) sagt ausdrücklich: „Das Parlament ist nicht zum Handeln, sondern nur zum Reden da". Unverständlich erscheint es mir auch, daß Kelsen von beispiellosen Erfolgen spricht, die der Parlamentarismus im 19. und 20. Jahrhundert erzielt haben soll. Staatsrechtliche, politische und wirtschaftliche Erfolge, wenn man die Geschichte zu lesen versteht, haben niemals eine vielköpfige Versammlung erzielt. Solche Erfolge sind nahezu ausschließlich das Ergebnis der Tätigkeit einzelner überragender Persönlichkeiten.

Kelsen überschätzt die demokratische Idee. Er verwechselt offenbar die Möglichkeit zum Aufstieg, zur Erlangung politischer Macht, mit Demokratie; eine solche Aufstiegsmöglichkeit ist in nicht-demokratischen Staaten für den Einzelnen weit leichter und bequemer, denn in der Demokratie hängt die Beurteilung der Fähigkeiten des Einzelnen von der Masse ab, während in nicht-demokratischen Staaten die Auslese durch wenige, in der Regel fachkun-

---

[1]) H. von Gerlach, Das Parlament (in der Kollektion: Die Gesellschaft).

dige Männer erfolgt. Dadurch ist eine viel größere Gewähr für eine objektive Beurteilung der Eigenschaften des Einzelnen gegeben. Aber auch im demokratischen Gemeinwesen kann man das Wirken der Persönlichkeit nicht ausschalten. Schon eine kursorische Betrachtung der Einrichtungen in demokratischen Staaten rechtfertigt die vorgetragene Meinung.

Im Altertum hatte die Demokratie, die in den meisten Fällen unmittelbare Demokratie war, ihre Wurzeln in den Schranken der Identität von Bürger und aktivem Staatsglied. Eine Folge davon war dann auch die völlige Gleichheit der einzelnen Staatsglieder hinsichtlich der politischen Rechtsfähigkeit [1]). Dem demokratisch-antiken Prinzip entsprach es daher, daß der Gliederwechsel im Staate in der Form des Turnus sich vollzog. Theoretisch war ja jeder Einzelne staatsrechtlich und politisch gleichwertig. Er galt daher befähigt und verpflichtet, wenn er der Reihe nach zur Erledigung der Staatsgeschäfte herangezogen wurde, seine Kräfte im Staate zu betätigen. Schon die Wahl zu einem bestimmten Amte widerstreitet nach Jellinek dem Prinzip der antiken Demokratie. Er sieht hierin bereits etwas Aristokratisches, denn der Wähler soll durch seine Stimmabgabe entscheiden, welcher von den Kandidaten die beste Qualifikation für das zu besetzende Amt habe. Dem reinen antiken demokratischen Prinzip [2]) entspricht daher die Berufung zum Amt durch das Los am besten. Es bedarf wohl kaum eines besonderen Beweises, daß dieses rein demokratische Prinzip der Antike nur in Staaten von geringer Ausdehnung zur Herrschaft gelangen konnte. Wir finden es daher nur vorwiegend in den kleinen Städterepubliken Griechenlands. Rom, das von allem Anfang an als Krieger- und Eroberstaat auftrat, konnte sich zu diesem Prinzip nicht bekennen, schon deshalb nicht, weil die reine antike Demokratie stets unmittelbare Demokratie ist.

Ist im Mittelalter und in der Neuzeit bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts der monarchische Staat mit dem absoluten Herrscher an der Spitze, also der reinste Absolutismus, die Signatur des Staates

---

[1]) Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 719.

[2]) Jellinek, Ausgewählte Reden und Schriften, 1911, Band II, S. 27. — Adam in der Staatslehre-: „Thomas von Aquino sagt, daß unter sündlosen Menschen die Demokratie die natürliche Staatsform sei, die Sünde Adams aber das Königstum, die Herrschaft eines Einzigen über die Anderen, zur besten Staatsform erhoben hat. Der gegenwärtige Staat erscheint daher als ein durch den Sündenfall notwendig gewordenes Übel."

im allgemeinen, so war in der hellenischen Zeit des Altertums die Bürgergemeinde als Träger der Staatsgewalt bestimmend für die durchschnittliche Gestaltung des Staates. Ich halte es aber nicht für richtig, wenn Jellinek [1]) im Athen des Perikles die „am besten verwirklichte Form der Demokratie" sieht. Nach allem, was wir von Perikles historisch wissen, kann man aus seinem Wirken und aus seiner politischen Stellung im Staate vielmehr auf eine Diktatur schließen, denn Perikles war tatsächlich während seiner Amtsführung Alleinherrscher [2]). Eine Volksherrschaft bestand damals nur dem Namen nach; in Wirklichkeit ging von dem ersten Manne des Staates die Herrschaft aus. Er wurde nicht von der Menge gelenkt, sondern sein Wille leitete das Volk und den Staat.

Im Mittelalter gab es trotzdem, daß eine Reihe von wirtschaftlich und politisch bedeutenden Republiken vorhanden waren, keine Demokratie, denn alle diese städtischen Republiken waren auf ständischer Basis organisiert. Es erscheint daher unrichtig, wenn man bei den mittelalterlichen Republiken von einer aristokratischen Verfassung spricht, wenn Träger der Staatsgewalt Patrizier waren, dagegen von einer demokratischen, wenn neben den Patriziern sich auch die Handwerker und die Zünfte an der Ausübung der Staatsgewalt beteiligten. Denn weder die Patrizier noch die Innungen haben jemals die Absicht gehabt, das Volk als Gesamtheit zu repräsentieren, sondern jede dieser Gruppen verfolgte nur engherzige ständische Interessen. Eine Ausnahme könnte man nur dort finden, wo es sich um ganz kleine, territorial in den engsten Grenzen sich haltende Bauernrepubliken handelt, wie sie noch gegenwärtig in der Schweiz zu finden sind. Daraus ergibt sich, daß überall dort, wo die mittelalterliche und auch die neuzeitliche Literatur den Ausdruck „Volk" gebraucht, darunter nie das Gesamtvolk zu verstehen ist, sondern nur die jeweils herrschenden Klassen, also nur Teile des Volkes. Es fehlt im Mittelalter allerdings nicht an literarischen Versuchen, die Demokratie als die richtige Verfassungsform hinzustellen. Theoretisch gelangte man dann am Schluß des 18. Jahrhunderts zu dem Satz, daß die demokratische Republik eine notwendige Folge aus der Wesenheit des Menschen sei, und daher die einzige Staatsform, die allen Anforderungen voll und ganz

---

[1]) Allgemeine Staatslehre, S. 720.

[2]) Weber, Weltgeschichte 1921 I, S. 256 ff.,Thukydides, Peloponnesischer Krieg, II. Buch, Kap. 59—65.

entsprechen könne. Praktisch wurde diese Idee das erste Mal bei der Gründung der Vereinigten Staaten zum Ausdruck gebracht.

Das Verhältnis der demokratischen Republik zum Parlament kann sich dreifach gestalten [1]), nämlich gewaltentrennend, dann parlamentarisch, und schließlich parlamentsausschließend.

Im ersten Falle sind Regierung und Volksvertretung voneinander völlig unabhängig. So wird das Staatsoberhaupt nicht vom Parlament gewählt (Deutschland). Das Ministerium ist dem Parlament nicht verantwortlich, sondern lediglich dem Staatsoberhaupt (Nordamerika). Die einzelnen Glieder dieses Ministeriums dürfen nicht Parlamentarier sein und sind von jeder Teilnahme an der Parlamentsberatung ausgeschlossen. Das Parlament kann nicht durch das Staatsoberhaupt aufgelöst werden.

Im zweiten Falle findet nicht eine Gewaltentrennung, sondern eine Gewaltenkonfusion statt. Die Regierung im weiteren Sinne, also der Präsident und das Ministerium, wird von der Legislatur bestellt. Die Regierung ist nichts anderes als ein besonders qualifizierter Parlamentsausschuß. Die Minister sind in der Regel Parlamentarier, dem Parlament gegenüber verantwortlich, welches sie durch ein Mißtrauensvotum ohne weiteres entfernen kann. In der Regel hat das Staatsoberhaupt das Recht, das Parlament aufzulösen.

Im dritten Falle übt das Volk die Staatsgewalt sowohl in Gesetzgebung als auch in Verwaltung selbst aus. Eine Gewaltentrennung ist nicht vorhanden. Die Regierung ist lediglich „Agent" des Volkes, die oberste Leitung der Geschäfte hat ein Direktorium, das gleichzeitig Staatsoberhaupt und Ministerium ist. Es gibt weder eine Verantwortlichkeit des Ministeriums noch des Staatsoberhauptes; eine Anklage gegen beide ist nicht aus politischen, sondern nur aus Rechtsgründen möglich. Daher gibt es auch kein Mißtrauensvotum. Eine ausgesprochene Parteiherrschaft ist bei diesem System nicht gegeben, weil Proportionalwahl vorhanden, vermöge der sowohl Majorität wie Minorität der Bevölkerung im Parlament zu Worte kommen. Theoretisch begründet ist die hier genannte Staatsform von Rousseau in seinem Contrat social, 1763.

Im konstitutionellen Staate hat die Regierung das Recht, durch Vertagung und Auflösung des Parlaments dessen Rechte wesentlich zu beschränken. In einer demokratischen Republik

---

[1]) Hatschek, Deutsches und Preußisches Staatsrecht, I. Band, S. 39, ferner S. 180. Hasbach, Die moderne Demokratie, S. 135 ff.

muß dagegen ein solches Recht als Widerspruch gegen das demokratische Prinzip angesehen werden. Man kommt dann notgedrungen zu dem Schluß, daß den Parlamenten der demokratischen Republiken nicht nur das Selbstversammlungs-, sondern auch das Selbstauflösungsrecht und zwar ausschließlich zustehe. Theoretisch ist diese Ansicht zweifellos unanfechtbar, denn das Parlament ist während der Wahlperiode der unbeschränkte und nahezu unbeschränkbare Repräsentant des höchsten Organes, des primären Organes des Trägers der Staatsgewalt, des Staatsvolkes. In der Praxis scheint die theoretisch richtige Norm doch wohl nur in einem einzigen Staate Geltung zu haben, nämlich in der gegenwärtigen Österreichischen Republik [1]). Weil eben die praktische Durchführung einer absoluten Parlamentsherrschaft ausnahmslos kaum denkbar ist, und weil, je größer ein Staat ist, sich das Bedürfnis nach einer starken Regierung äußert, so ist es erklärlich, daß auch demokratisch-republikanische Verfassungen einschränkende Bestimmungen gegen das Parlament enthalten und insbesondere einem außerhalb des Parlamentes stehenden Staatsorgan das Recht zur Parlamentsauflösung einräumen.

Nirgends bewahrheitet sich das Wort Mephistos: „Alles, was entsteht, ist wert, daß es zu Grunde geht" — so rasch und so durchgreifend wie im politischen und staatsrechtlichen Leben. Man kann welche Erscheinung auch immer betrachten, so kommt man zum Ergebnis, daß die Produkte menschlicher Tätigkeit, mögen sie in dem Momente, in dem sie den staatsrechtlichen Bedürfnissen als Befriedigungsmittel gegenübertreten, noch so vollkommen erscheinen, von der verhältnismäßig langsam erklommenen Höhe rasch herabsinken und als unbrauchbar ausgeschaltet werden, um nur mehr historischen Wert zu haben. In den europäischen Kontinentalstaaten ist, Ungarn ausgenommen, das Parlament und das parlamentarische System verhältnismäßig jungen Alters. Selbst in Frankreich, das ja als die Wiege moderner Einrichtungen im Staatswesen gilt, existiert das Parlament als Volksvertretung nur seit etwa 140 Jahren und hat während dieser Zeit die verschiedensten Wandlungen durchmachen müssen. Die meisten übrigen kontinentalen Staaten Europas kennen Parlamente erst von der Mitte des 19. Jahrhunderts an, während wirklicher Parlamentarismus für sie eine Erscheinung der allerjüngsten Zeit ist. Merkwürdig ist dabei,

[1]) Näheres hierüber im Abschnitt Österreich.

daß Parlament und Parlamentarismus gerade in jenen Staaten am ältesten und dauerhaftesten sind, in denen die Parteiherrschaft üblich ist, wo die tatsächliche Macht zwischen zwei Parteien wechselt, während jene Staaten mit vielen und kleinen Parteien am allerfrühesten die Mängel und Gebrechen des Parlaments und des Parlamentarismus zeigen.

Daß gerade in den kontinentalen Staaten Europas die Parlamente weit davon entfernt waren und sind, als Repräsentanten des wahren Volkswillens angesehen zu werden, ist nicht neu. Ich verweise hier hauptsächlich auf die Ausführungen bei Zenker, Parlamentarismus, der schon lange vor Kriegsausbruch auf die Unfruchtbarkeit der Parlamente, auf ihre Unfähigkeit, wirklich positive Arbeit zu leisten, hingewiesen hat. Nun können wir aber gerade in der unmittelbaren Gegenwart eine Reihe von Erscheinungen beobachten, die als nichts anderes angesehen werden können, als die völlige Erkenntnis der Unfruchtbarkeit der modernen Parlamente und als Versuche, an Stelle dieser — man kann es offen sagen — verbrauchten und überlebten Einrichtung etwas Neues, den Bedürfnissen des Augenblickes und der nächsten Zukunft entsprechendes zu setzen. Gegenwärtig zeigen verschiedene Staaten, so Italien, Spanien, die Türkei, aber auch Polen, Südslawien und Rumänien das Bestreben, das Parlament als Staatsorgan auszuschalten, und an dessen Stelle etwas anderes zu setzen. Bei der Bedeutung, die heute die Wirtschaft in allen ihren Zweigen für die Politik hat, ist es sehr naheliegend, daß nicht mehr ausschließlich politische Interessen für die Zusammensetzung von Körperschaften der Volksvertretung maßgebend sein können, sondern in erster und hauptsächlichster Linie Wirtschaftsinteressen. Das Parlament soll aufhören „Volks"vertreter zu sein. Für die Praxis war ja von allem Anfange der Grundsatz, daß der einzelne Abgeordnete nicht seine Wähler, sondern das gesamte Volk vertrete, eine Fiktion, für die es im Leben einen tatsächlichen Hintergrund niemals gab. Ist man aber einmal dahin gelangt, diese Fiktion auch legislatorisch aufzugeben, so muß man dann ohne viele Schwierigkeiten dazu kommen, der Wirtschaft entscheidenden Einfluß auf die Zusammensetzung der repräsentativen Körperschaften zuzugestehen. Da gegenwärtig aber auch die Berufe in einem ganz bedeutenden Teil ihrer Wirksamkeit wirtschaftlich organisiert sind, so liegt es sehr nahe, die repräsentativen Körperschaften als berufsständische Körperschaften zu gestalten.

Schon aus der Bezeichnung „berufsständische Körperschaften" ergibt sich folgerichtig, daß die künftigen wirtschaftspolitischen Repräsentations-Kollegien nicht Parlamente, sondern ständische Vertretungen sein werden, d. h. die Delegierten der einzelnen Berufsstände sind nicht Abgeordnete, sondern Standesvertreter, die nach Belieben berufen, zurückberufen und instruiert werden können. Von selbst ergibt sich dann die Tatsache, daß einem solchen Ständeparlament gegenüber die Regierung weit größere und tiefergehende Rechte haben wird als dem bisherigen Parlament gegenüber. Schon das bloße Verlangen, solche Standesparlamente zu schaffen, ist ein Beweis für die Richtigkeit der eingangs dieser Arbeit aufgestellten These, daß das Vorhandensein einer starken Regierung unerläßliches Erfordernis für das Bestehen des Staates ist.

Die Idee des berufsständischen Parlamentes wirkt heute bereits über rein theoretische Erwägungen hinaus. Eine Reihe von Staaten beschäftigt sich mit der Bearbeitung von Gesetzentwürfen, welche die Organisation solcher Reformparlamente zum Gegenstand haben. Italien und Spanien haben hier den Anfang einer neuen Entwicklung gemacht. —

Das gegenseitige Abmessen der Kräfte zwischen den Minderheitsparteien einerseits und der Regierung und der sie stützenden Majorität andererseits kommt nirgends so deutlich zum Ausdruck wie in der Obstruktion. Unter Obstruktion[1]) versteht man jenes Verhalten der Minderheit eines parlamentarischen Körpers, welches das Ziel verfolgt, Beratungen und Beschlußfassungen des Parlamentes unmöglich zu machen. Die schrankenlose Betätigung der Obstruktion muß schließlich und endlich zur völligen Ausschaltung jedes Parlamentes führen. Im amerikanischen parlamentarischen Leben zeigte sich die Obstruktion wohl zum ersten Male in größerem Umfange. Sie wurde von den Amerikanern mit gegen die ordnungsgemäße Schiffsgewalt meuternden Seeleuten verglichen. Da es schwer, meines Erachtens unmöglich ist, die Obstruktion durch ein Verbot in der Verfassung oder durch ein allgemeines Gesetz zu erfassen und wirkungslos zu machen, so war man von allem Anfange an gezwungen, durch eine Änderung in der Geschäftsordnung der Parlamente zu versuchen, der Obstruktion Herr zu werden. Theoretisch erscheint es wohl nicht allzu schwer, durch eine entsprechende

---

[1]) Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 363, 584, 79, und die dort angegebene Literatur. Binding, Die Notwehr der Parlamente.

Änderung der Geschäftsordnung dem Parlamentspräsidium Mittel an die Hand zu geben, um sich der Obstruktion mit Erfolg zu erwehren. In der Praxis ist es aber bisher immer nicht leicht gewesen, derartige Änderungen der Parlamentsgeschäftsordnungen durchzusetzen. Die Schwierigkeit liegt aber auch darin, daß es in den verschiedenen Verfassungen nahezu überall an einer rechtlichen Bestimmung fehlt, was zu geschehen habe, wenn durch die Obstruktion jede Tätigkeit des Parlamentes ausgeschaltet wird.

Wie England das Muster parlamentarischer Einrichtungen für andere Staaten war, so kann es auch als Beispiel für die ersten größeren und heftigeren Obstruktionsversuche gelten. Anschließend an England findet sich 1841 ein größerer Obstruktionsversuch im Repräsentantenhause der Vereinigten Staaten von Nordamerika. Diese Obstruktionstätigkeit hatte legislatorisch die Folge, daß in der Folge kein Redner länger als eine Stunde zum selben Gegenstand sprechen durfte. Anschließend hieran gelangte das Repräsentantenhaus zur Vorschrift der Fünf-Minuten-Debatte. Jeder, der eine Änderung des Beratungsgegenstandes beantragt, darf nicht länger als fünf Minuten sprechen und nur ein einziges Mitglied der Opposition darf auf diese Fünfminutenrede nicht länger als abermals fünf Minuten antworten.

Immerhin waren die ersten Obstruktionsversuche im Vergleich mit der späteren Entwicklung der Obstruktion recht zahme Mittel und man war noch sehr weit davon entfernt, in der Obstruktion irgend etwas rechtlich und moralisch Verwerfliches zu sehen. Denn in England verschmähte es sogar die Regierung nicht, gegen einen ihr unliebsamen Antrag des Unterhauses sich durch endlose Dauerreden der Obstruktion zu bedienen, ja sogar Premierminister sind als solche Dauerredner aufgetreten. So erzählt man von Robert Peel, er habe 1831 in einem Zeitraume von 14 Tagen 48 Reden gehalten. Die erste Obstruktion von größerer, gefährlicher Bedeutung ereignete sich im englischen Parlament 1877 seitens der Irländer. Dieses Beispiel wirkte ansteckend. Als bekannt wird vorausgesetzt, daß gerade Österreich, das klassische Land aller staatsrechtlichen, politischen, insbesondere parlamentarischen Krankheiten, das irische Beispiel begierig aufnahm und bei jeder Gelegenheit nicht nur nachzuahmen, sondern vielmehr zu überbieten trachtete.

Die Schwierigkeit, der parlamentarischen Obstruktion nur durch reine Rechtsvorschriften zu begegnen, hat einen ihrer hauptsächlichsten Gründe darin, daß jede derartige Rechtsvorschrift, sei sie

nun in der Verfassung, in einem Spezialgesetz oder in der Geschäftsordnung enthalten, sehr leicht mißbraucht werden kann. Dieser Mißbrauch kann und wird meistens in der Ausnutzung der Rechte liegen, die gesetzlich dem einzelnen Parlamentarier zustehen. Um die Beschlußfassung zu verhindern, wird die Opposition jede im Gesetz vorhandene Gelegenheit, ein Recht wahrzunehmen, benutzen, um dadurch die Debatte, die Abstimmung hierüber, die Beratung sowie die Beschlußfassung über den bekämpften Gesetzesvorschlag wenn schon nicht unmöglich zu machen, so doch auf längere Zeit hinauszuschieben. Diese Art der Obstruktion kann man als die des Mißbrauches geschäftsordnungsmäßiger Mittel bezeichnen. Letzten Falles aber greift die Opposition auch zu geschäftsordnungswidrigen Obstruktionsmitteln. So übt die Obstruktion durch die gefürchteten Dauerreden rein formal ein jedem Abgeordneten zustehendes Recht, sich zur Sache zu äußern, aus. Diese Dauerreden haben eingestandenermaßen lediglich den Zweck, das Parlament beschlußunfähig zu machen. Bekannt sind die Dauerreden des österreichischen Abgeordnetenhauses, die schließlich aber noch durch die Obstruktion der rumänischen Deputiertenkammen 1897 (37 Stunden-Rede!) überboten wurden. Die Höchstleistung auf diesem Gebiete dürfte aber das Haus der Gemeinen von Canada zu verzeichnen haben, das 1896 in einer Schulfrage Reden in der Gesamtdauer von 180 Stunden über sich ergehen lassen mußte. Neben den Dauerreden gibt es dann noch mehrfach andere formal-rechtlich zulässige Obstruktionsmittel, so z. B. das Einbringen von Massen-Interpellationen, die alle verlesen werden müssen, die Stellung von Dringlichkeitsanträgen, die namentliche Abstimmung und Feststellung der Beschlußfähigkeit des Hauses. Die Abstinenz bei der Abstimmung, um einen Beschluß zu verhindern, bildet dann den Übergang von den rein formalrechtlich gestützten Obstruktionsmitteln zu denen des disziplinarwidrigen Verhaltens. Das bekannteste disziplinlose Obstruktionsmittel ist das Veranstalten von Tumulten.

So sehr man auf den ersten Blick geneigt wäre, die Obstruktion nur als eine Erscheinung an der Oberfläche des staatsrechtlichen und politischen Lebens anzunehmen, so ist dennoch das Wesen der Obstruktion und insbesondere derjenigen, die sich rein formell auf dem Boden der Geschäftsordnung bewegt, geeignet, nicht nur die Parlamentssitzungen zu stören, sondern die Grundlagen des Staates selbst anzugreifen. Der erste Erfolg einer solchen formalen Obstruktion wird, wenn sie durchdringt, der sein, daß die Betäti-

gungsmöglichkeit für die Minderheiten erweitert wird. Dringt hingegen die Obstruktion nicht durch, und werden die obstruierenden Parteien niedergekämpft, dann wird als erste Folge der Ereignisse eine weitgehende Beschränkung der Tätigkeit der Außenseiter eintreten. Diese Einschränkung äußert sich durch Verkürzung der Redefrist, durch Vermehrung der Zahl der zur Antragstellung nötigen Mitglieder des Parlamentes, Maximaldauer der Sitzung, Beschränkung der Debatte über Initiativanträge auf bestimmte kalendermäßig festgesetzte Tage usw. Die Kehrseite solcher gegen die Opposition gerichteter Maßregeln ist aber dann mitunter eine wesentliche Einschränkung der Beweglichkeit des Parlamentes, das dann unter Umständen ganz ausgeschaltet werden kann, so daß man es tatsächlich nur mit der Herrschaft der großen Parteiführer zu tun hat.

In rein parlamentarisch regierten Staaten hat das Niederkämpfen der Obstruktion mit seiner die Betätigung des Parlamentes einschränkenden Folge eine wesentliche Stärkung der Macht der Majorität zum Ergebnis, die wieder die Macht und Bedeutung der durch die Majorität gestützten Regierung stärkt. Ein Ausscheiden jeder Debatte im Plenum finden wir in der französischen Verfassung des Konsulats und des ersten Kaiserreichs. Jellinek meint, daß dadurch das französische Parlament zu einer derartigen Bedeutungslosigkeit herabgesunken war, daß es der Allein-Herrschaft Napoleons Hindernisse nicht in den Weg legen konnte. Meiner Ansicht nach ist diese Auffassung nicht zutreffend, denn das Parlament des Konsulats und des ersten Kaiserreichs war vermöge seiner Zusammensetzung, die wiederum eine Folge der Wahlbeeinflussung war, in seiner Mehrheit ein Kollegium von völlig unbedeutenden Männern. Die wenigen Köpfe dieser Versammlung aber waren an dem Aufstieg und dem Glanze Napoleons viel zu sehr interessiert, um ihm ernstlich Opposition zu machen. Wir sehen also, daß der Erfolg in der Obstruktionsbekämpfung nur etwas Äußerliches, etwas Oberflächliches ist, weil selbst beim augenblicklichen Siege der Majoritätsparteien die Opposition nicht zum Schweigen zu bringen ist und sich neuen Obstruktionsplänen hingeben wird. Das Parlamentspräsidium kann im schlimmsten Falle einzelne, besonders laute und gewalttätige Abgeordnete aus dem Hause entfernen lassen; es ist ihm jedoch kaum möglich, eine ganze Partei, wenn auch nur auf ganz kurze Frist, aus dem Hause auszuweisen. Ein klassisches Beispiel hierfür ist das Vorgehen der englischen Unterhausmajorität gegen die Iren im Januar 1901.

Sogar die Herren der französischen Schreckensherrschaft, die es dahin brachten, daß auf die Ausweisung aus dem Parlament die Hinrichtung der Ausgewiesenen folgte, konnten die schlimmste Obstruktion nicht verhindern.

Man dürfte nicht fehl gehen, wenn man die Obstruktion als äußeres Kennzeichen schwerer innerer sozialer Krankheiten ansieht, und wie man eine Krankheit nicht durch die Bekämpfung und Ausschaltung ihrer Symptome heilen kann, ebensowenig ist es möglich, die der Obstruktion zu Grunde liegenden krankhaften sozialen und in vielen Fällen auch wirtschaftlichen Zustände durch das Ausschalten der Obstruktion gegenstandlos zu machen. Als Beispiel sei hier auf die 1903 einsetzende Obstruktion der Sozialdemokraten im Deutschen Reich hingewiesen. Diese politische Partei hat sich zur Obstruktion zweifellos durch eine nicht gerechtfertigte Überschätzung der Stärke und Energie der hinter ihr stehenden Volkskreise verleiten lassen. Wenn auch jeder objektiv Denkende die Stellung der Reichstagsmehrheit in der Zolltarifsfrage, die Anlaß zur sozialdemokratischen Obstruktion war, nicht billigen konnte, so war dennoch die auf Volksleidenschaft aufgebaute obstruierende Tätigkeit nicht in der Lage, die Entschlüsse der Mehrheitsparteien zu ändern [1]). Wird die Obstruktion aber nicht äußerlich formell auf dem Boden der Geschäftsordnung ausgefochten, dann treten die oben angeführten Nachteile um so deutlicher in Erscheinung. Hierzu bemerkt jedoch Jellinek [2]) vollkommen richtig: „Ein gelähmtes Parlament bedeutet keineswegs einen gelähmten Staat." Im Anschluß daran vertritt Jellinek die auch dieser Arbeit zu Grunde gelegte Ansicht, daß für den Bestand eines Staates das Vorhandensein und Funktionieren einer starken Regierung unerläßliche Voraussetzung ist. Nicht nur im konstitutionellen Staate, sondern auch im parlamentarischen, ist eine kräftige Regierung stets in der Lage Ordnung zu schaffen. Natürlich darf man sich dabei der Einsicht nicht verschließen, daß ein Vorgehen der Regierung in derartigen Fällen Betätigung des reinen Absolutismus ist. Das bekannteste Beispiel hierfür ist der vielgenannte § 14 des österreichischen Gesetzes über die Reichsvertretung von 1867. Es kann nicht geleugnet werden, daß rein staatsrechtlich gesehen

[1]) Diese Erscheinung berührt sich mit dem Problem des Parlamentsabsolutismus, als Ventil der Volksleidenschaft kann man in solchen Fällen Referendum und Volksinitiative ansehen.

[2]) Band II, S. 428, Reden und Schriften.

von dieser Gesetzesstelle sehr oft mißbräuchliche Anwendung erfolgte, aber vom praktischen Standpunkt aus erscheint die Frage vollkommen gerechtfertigt, ob Österreich nicht schon 50 Jahre früher in seine Teile zerfallen wäre, wenn es nicht durch starke Regierungen, durch Anwendung des § 14 zusammengehalten worden wäre. Aber daß auch Regierungen, denen solche Krücken, wie es der genannte § 14 ist, nicht zur Verfügung stehen, im Notfalle die Existenz des Staates gegen die politischen Parteien schützen können, dafür finden wir den Beweis in England und in Ungarn, deren Verfassungen weder ein Notverordnungsrecht noch eine Diktatur kennen. Hier handelt die Regierung auf eigene Verantwortung und stellt ihre Handlungen unter die Kritik des Parlamentes.

Aber auch die stärkste Regierung kann auf die Dauer trotz der Stütze durch die Majorität im Parlament die Obstruktion nicht besiegen, wenn diese ihre letzten Wurzeln in allgemein krankhaften Zuständen des Staates hat. In solchen Fällen wird entweder durch die eintretende Revolution eine neue Macht geschaffen, oder die Regierung bricht die Verfassung, ruft den Staatsstreich hervor.

Wie aus dem Obengesagten zu entnehmen ist, ist das Resultat der Obstruktion nicht eine Stütze und Förderung der Freiheit, sondern eine Kraft- und Machtverminderung des Parlaments und kann zum reinen Regierungsabsolutismus führen.

Politische Partei.

In den einleitenden Worten zu dem „Allgemeinen Teil" dieser Darstellung wurde die politische Partei als eine Vereinigung bezeichnet, die — begrifflich wohl nur in einem Rechtsstaat denkbar — auf Grund gemeinsamer wirtschaftlicher, religiöser, staatsrechtlicher oder weltanschaulicher Überzeugungen und Willensziele sich zusammenschließt, um einen Einfluß auf die Leitung des Staates zu gewinnen, schärfer ausgedrückt, um die alleinige Macht über den Staat zu erlangen. Es ist selbstverständlich, daß schon frühere Jahrhunderte, ja sogar die Antike, Zusammenschlüsse gleichgesinnter Persönlichkeiten in einem Staatswesen gekannt haben, auf die sich die eben skizzierte Begriffsbestimmung der politischen Partei wohl würde anwenden lassen. Es ist aber nicht möglich, in der vorliegenden Arbeit einen erschöpfenden Überblick über die historische Entwicklung der politischen Parteien zu geben, ich mußte mich vielmehr bei der Besprechung der einzelnen Staaten

darauf beschränken, nur kurze Hinweise auf die Bedeutung und den Einfluß der politischen Parteien im Verhältnis zum gestellten Problem zu bringen, so daß vor allem die Beziehungen zu erörtern sind, in denen sich die politische Partei zur Regierung und zum Parlament befindet, und den Zusammenhängen nachzugehen ist, die sich zwischen der politischen Partei und der von uns als Lebensnotwendigkeit des Staates geforderten „starken Regierung" ergeben.

Die bisherige Staatsrechtslehre — ich möchte sie die begrifflich-konstruktive Schule nennen im Gegensatz zu einer erst im Entstehen begriffenen lebendigen, praktischen Lehre — hat es sorgsam vermieden, ihre juristischen Theorien mit dem Leben in Verbindung zu bringen; sie hat die Begriffe formuliert, aber nicht den Vorhang gelüftet, um zu sehen, wie das praktische Leben die juristischen Begriffe der Staatsrechtslehre anfaßt, und um zu erforschen, welche geistigen Strömungen den Willen der staatlichen Organe (im allgemeinsten Sinne gesprochen) beeinflussen oder überhaupt erst bilden helfen. Bei dieser Kluft zwischen Theorie und Leben sind um so freudiger die Worte Heinrich Triepels zu begrüßen, die er in seiner Rede „Staatsrecht und Politik"[1]) ausgesprochen hat: „Das Staatsrecht hat ja im Grunde keinen andern Gegenstand als das Politische. Der Staatsrechtslehrer kann also gar nicht darauf verzichten, politische Vorgänge oder Absichten mit den Maßstäben des öffentlichen Rechts zu messen. Staatsrecht läßt sich ebensowenig ohne Rücksicht auf das Politische betreiben wie etwa Handelsrecht ohne Rücksicht auf Volks- oder Privatwirtschaft."

Der Zusammenhang zwischen politischer Partei und der Lehre vom Staate bedarf weder für den Juristen, noch für den Politiker besonderer Erläuterung: es ist außer Zweifel, daß im modernen Staate die Triebkraft aller politischen Bewegung in den Parteien zu suchen ist, ja, daß ohne politische Partei ein staatliches Leben nicht mehr denkbar erscheint. Die Aufstellung des Satzes: „Cogito, ergo sum" hat den Willen erweckt, sich auch auf die Leitung des Staates Einfluß zu erkämpfen; eine Negation der Persönlichkeitsrechte wird sich ein modernes Kulturvolk gerade in diesem Punkte nicht mehr gefallen lassen. Der Platz, Einfluß auf das Staatsleben zu suchen, ist aber für den Einzelnen die politische Partei. So ist es klar, daß der geistige Inhalt einer politischen Partei der ständige Kampf um die Macht im Staate sein muß.

---

[1]) Berlin, 1926, S. 10 ff.

Man darf aber die treibenden Kräfte der politischen Parteien nicht überschätzen und blind gegen ihre Mängel sein, denn in Wirklichkeit sind Partei und Unsachlichkeit identisch [1]). „Die Parteisache kann beim besten, beim reinsten Willen nicht Objektivsache, mithin Sache an sich sein. Von der Partei zum Pathos ist nur ein Schritt, der Schritt auf die Tribüne. Das Pathos von heute, und hier gelangen wir zur Intelligenzphrase, hat sich modisch verändert. Wir Neusachlichen leben trotzdem in einer Renaissance von Pathos und Phrase. Nur daß die alte, biedere Pathosphrase, deren Vollbart lang gewachsen war, sich rasiert und Intelligenzmaske gemacht hat. Die alte Phrase war belanglos, die neue ist gefährlich. Denn sie ist mit solcher Geschicklichkeit zynisch-negativistisch zurecht gemacht, daß sie sogar die von jedem Nein faszinierten Vernünftigen täuscht. Terroristisch wie jede Phrase geht sie mit gefährlicher Drohung um: Anerkennst du mich nicht, dann entlarve ich dich als unzeitgemäß und reaktionär! Hätte ich die typischen Beispiele dieser Intelligenzphrase zu nennen, so zählte ich auf: ‚Mentalität', ‚Rhythmus', ‚Einstellung', das Literatenmodewort ‚Irgendwie', das dem Sprecher, der nicht weiß wie, nahelegen müßte, zu schweigen und vor allem: ‚Neue Sachlichkeit'. Diese fünf finden sich in jedem Intelligenzerzeugnis, das up to date erscheinen und unter zynisch-sachlicher Uniform seine Blöße verstecken will: die nackte Unsachlichkeit, die dogmatisch stützt, was empirisch ist."

Untrennbar von dem Begriff der politischen Partei erscheint uns als Grundlage das Vorhandensein einer Weltanschauung, die nicht nur der wesentliche Inhalt des Partei-Programms ist, sondern von der vor allem die Handlungen der Partei und ihrer Führer, sowie deren gesamte Einstellung zu den Problemen des Staates bestimmt wird. Daß außerdem gleichzeitig die politische Partei nur denkbar ist als Kampforganisation, erscheint selbstverständlich, wenn man sich auch das Streben nach der Macht im Staate nur als Ziel, nicht aber als alleinigen Inhalt des Parteigedankens vorstellen möchte. Ein Blick auf die Entwicklung der politischen Parteien aller Kulturstaaten während der letzten Jahrzehnte zeigt aber immer deutlicher, daß die Weltanschauung, das eigentliche Programm, immer mehr in den Hintergrund tritt, daß sich immer mehr die Tätigkeit der politischen Parteien ausschließlich dem Ziele nähert, ungehemmt nach Macht im Staate zu streben. So

---

[1]) Ernst Lothar, Der Boykott des Gefühls, Wien, Neue Freie Presse, 19. 1. 1928.

kann man wohl sagen, daß, besonders auch in den großen Angelsächsischen Demokratien, der geistige Inhalt der großen politischen Parteien mehr und mehr an Gegensätzen verloren hat und daß auch ähnliche Erscheinungen, wenigstens soweit die Parteien der Mitte in Betracht kommen, sich in Deutschland bemerkbar machen. Diese Entwicklung wird dazu führen, daß das ursprüngliche Parteileben, wie es auf die gemeinsame Weltanschauung gestützt war, mehr und mehr verschwindet, und daß schließlich nur noch die Organisation als solche arbeitet. Diese Erkenntnis bedeutet das Ende der politischen Parteien im bisherigen Sinne und es ergibt sich die Frage, was das Ziel dieser Entwicklung sein wird. Von Bedeutung sind die Worte, die Spengler[1]) über die Bedeutung der politischen Parteien für die staatspolitischen Verhältnisse in Deutschland, wie sie sich nach der Verfassung von 1919 entwickeln konnten, sagt: „Die deutsche Verfassung von 1919, also schon an der Schwelle der absteigenden Demokratie entstanden, enthält in aller Naivität eine Diktatur der Parteimaschinen, die sich selbst alle Rechte übertragen hat und niemand ernsthaft verantwortlich ist. Die berüchtigte Verhältniswahl und die Reichsliste sichern ihnen die Selbstergänzung. Statt der Rechte des ‚Volkes', wie sie die Verfassung von 1848 der Idee nach enthielt, gibt es nur solche der Parteien, was harmlos klingt, aber den Cäsarismus der Organisation in sich schließt. In diesem Sinne ist sie allerdings die fortgeschrittenste Verfassung des Zeitalters; sie läßt das Ende bereits erkennen; einige ganz kleine Änderungen, und sie verleiht einzelnen die unumschränkte Gewalt."

Nach Spenglers Meinung wird die Herrschaft der Parteien, besser ausgedrückt der Parteimaschinen, abgelöst werden durch die Periode des Cäsarismus, durch die Herrschaft einzelner großer Persönlichkeiten, also durch die Diktatur. Damit ist das Ende der bisherigen Politik gegeben, alle jetzigen staatsrechtlichen Einrichtungen müssen ihren Sinn verlieren, die in den modernen Demokratien erworbenen Rechte des Volkes sind wertlos geworden, und es herrscht wieder an Stelle der Partei die Persönlichkeit, der Führer.

So erklärt es sich auch, daß Spengler für die Fortentwicklung des modernen Staates, vor allem des Deutschen Reiches, eine starke Regierung mit hoher Verantwortlichkeit auf Grund einer stark einzuschränkenden Tätigkeit des Parlaments fordert[2]).

---

[1]) Untergang des Abendlandes, II. Band, S. 573.

[2]) Spengler, Der Neubau des deutschen Reiches, 1924, S. 24 ff.

Der klassische Darsteller der Beziehungen zwischen Politik und dem modernen Parteileben, Ratzenhofer [1]), nimmt die Politik als Naturerscheinung und meint, daß sich der Mensch derselben bemächtigt habe wie jeder anderen Naturkraft, um sie seinen Zwecken dienstbar zu machen. Es ist somit die Politik ein geeignetes Mittel, dem Staat und der Gesellschaft Dienste zu leisten. Ausgeschlossen ist aber die Politik als Mittel der Verfolgung von Einzelinteressen, selbst nicht für größere Gruppen solcher Einzelpersönlichkeiten. Zweck jeder Politik ist der Erfolg, insbesondere der Erfolg jener Angelegenheit, die gerade im Augenblick als wichtig, als ausschlaggebend angesehen wird. Keineswegs aber darf man dabei daran denken, daß die Politik stets nur gemeinnützige Zwecke verfolgt, denn gerade das Gegenteil kann mitunter der Fall sein. Wenn man der Parteipolitik und den politischen Kämpfen objektiv gegenübersteht, so wird man bei näherem Zusehen sehr leicht finden können, daß der Wechsel von Erfolg und Nichterfolg in der Politik nicht immer unmittelbar für Staat und Gemeinschaft wirken muß. Nun kann man aber dazu bemerken, daß ein derart abstrakter Gedankengang sich tatsächlich von dem praktischen Leben entfernt, denn gerade die praktische Politik ist weit davon entfernt, stets nur das Wohl der Allgemeinheit zu verfolgen, da ja nicht immer der politische Zweck, der politische Erfolg eines Teiles mit dem Zweck und Erfolg für die Allgemeinheit zusammentrifft. Der politische Praktiker sieht in der Regel den Erfolg des Teiles im Gegensatz zum Erfolg der Allgemeinheit. Das Wesen der Politik, soweit sie als praktische Tätigkeit in Erscheinung tritt, verneint das Gemeinnützige. Die Politik erstrebt Herrschaft eines Teiles des Ganzen über dasselbe, selbst dort, wo die Politik im Interesse der Gesamtheit gemacht wird. Die Politik wird eben von den Parteien ausgeübt, diese aber streben jede für sich die Herrschaft an, wenn auch die ideale Meinung angenommen werden kann, daß sie die angestrebte Herrschaft nur im Interesse der Allgemeinheit, zur Verbesserung des Staates und seiner Einrichtungen gebrauchen wollen. Jeder zulässige politische Zweck kann bei richtiger Handhabung der Politik Erfolg haben. Für diesen Erfolg ist es aber gleichgültig, ob und inwieweit dieser Zweck der rechtlichen und sittlichen Überzeugung des jeweiligen Kritikers der politischen Handlungen entspricht. Für den Bestand des Erfolges ist dann nur die Tatsache seines Vorhandenseins maß-

[1]) Ratzenhofer, Politik, Band III, S. 8.

gebend. Auch daran darf man nicht vorübergehen, daß diese Tatsache nicht für längere Zeit hinaus feststehend, unabänderlich, unbestritten ist, denn jeder, der politischen Erfolg errungen hat, kann diesen Erfolg in der Form seiner Äußerung nicht aufrechterhalten; es liegt nämlich im Wesen der Politik, daß alle Erscheinungen des öffentlichen Lebens einer steten Bekämpfung ausgesetzt sind. Die konservativen und die fortschrittlichen Parteien bekämpfen sich fortwährend, und es ist nicht anzunehmen, daß irgend ein Erfolg der fortschrittlichen Parteien von der konservativen Partei ohne jeden Widerspruch hingenommen wird. Der Parteikampf ist dem ewigen Wechsel zwischen Wellenberg und Wellen-Tal zu vergleichen, und meiner Meinung nach ist diese Parteienbewegung nötig, um den Fortschritt des Menschengeschlechts zu fördern, denn nichts ist auch hier gefährlicher als die Ruhe und das Gefühl des Sattseins. Eine geschickte und starke Regierung dürfte aus rein politischen Gründen, selbst dann, wenn es möglich wäre, die Oppositionsparteien nicht völlig vernichten. Der einsichtige Regierungsmann muß sich sagen, daß gerade die Partei, auf die er sich stützt, stets in Wachsamkeit gehalten werden muß, um sich behaupten zu können, und diese Wachsamkeit und dieses Bereitsein wird durch nichts so sehr gefördert, als durch die Gefahr eines jederzeit möglichen Angriffs von der Gegenseite. Aus der Geschichte lassen sich genügend Beispiele dafür anführen, daß die Ruhe, die auf große Erfolge einzutreten pflegt, zur Stagnation und dadurch zur Vernichtung der Siegerpartei führen muß. Bekannt ist ja, daß die militärischen Erfolge Friedrichs des Großen, die für ihre Zeit etwas ganz Außerordentliches bedeuten, durch die hierauf folgende Ruhe nicht nur ihre Bedeutung verloren, sondern daß vielmehr bei Jena geradezu diese Ruhe zum Zusammenbruch des Staates führte. So ist es auch im politischen Leben. Das System Metternichs, das für den vormärzlichen österreichischen Staat tatsächlich als Lebensnotwendigkeit anzusehen war, versagte und mußte zu schweren Krisen führen, weil sein Schöpfer der Meinung war, einen unanfechtbaren Zustand von Dauer geschaffen zu haben. Metternich beging den Fehler, auf seinen Erfolgen auszuruhen und zu meinen, er hätte bereits etwas Absolutes geschaffen.

Wenn man Metternich und Bismarck nebeneinanderstellt, so wird man an den Ausspruch Zolas über die literarische und literarhistorische Tätigkeit der Gebrüder Goncourt erinnert, mit dem

Zola diese Tätigkeit als „herzlose Juwelierarbeit" bezeichnete [1]). Metternich, der hochkultivierte Sproß eines alten, in einem Kulturlande ersten Ranges sitzenden Adelsgeschlechtes hat solche „herzlose Juwelierarbeit" geschaffen, Bismarck hingegen, der sich kulturell nicht über das Niveau seiner Standesgenossen erhob, leistete Zyklopenarbeit — Metternichs Kunstwerk zerfiel, Bismarcks Werk besteht, (wenn auch in veränderter Form), weil er das Glück hatte, daß die von ihm vertretenen dynastischen Interessen mit der Sehnsucht des Volkes zusammenfielen. Bismarck, der Mann der starken Regierung, hatte ein besseres Verständnis für die Notwendigkeit der steten Bewegung des politischen Kampfes, und ich meine nicht zu irren, wenn ich sage, daß die Stärke Bismarcks und der Wert seiner Schöpfungen nicht zum letzten Ende durch seine stete Beweglichkeit und seine Kampfbereitschaft bedingt waren. Politik ist gerade für die starke, für die tüchtige Regierung ununterbrochene Tätigkeit, ununterbrochener Kampf. Wenn Jhering in seiner Schrift: „Kampf ums Recht" das Recht nicht nur als etwas rein Spekulatives und historisch Gewordenes, sondern als etwas Erkämpftes darstellt, so hat er damit nicht nur beim Recht im engsten Sinne das Richtige getroffen, sondern vielmehr auch in der Politik und in der Handhabung der Staatsgewalt. Will eine Regierung nicht nur in der Vergangenheit stark und erfolgreich gewesen sein, sondern dies auch in der Gegenwart und nächsten Zukunft bleiben, dann gilt für sie der Ausspruch Ciceros: „Vivere est militare".

Der absolute Staat kennt Mißerfolge nur dem Herrscher gegenüber. Die Willensäußerungen der etwa vorhandenen Parteien haben dort rechtlich eigentlich keinen Einfluß auf die Regierungen. Nichtsdestoweniger wird aber auch der absolute Herrscher prüfen müssen, ob seine Regierung so stark ist, um einen Mißerfolg überwinden zu können. Im allgemeinen wird aber im absoluten Staat die Regierung sich wohl mit dem Volk und mit den Parteien, aber niemals mit dem Monarchen in Widerspruch befinden können. Auch im konstitutionellen Staat befindet sich die Regierung in einem starken Abhängigkeitsverhältnis von der Krone, und es kann hier der Fall eintreten, daß die Regierung seitens des Monarchen entlassen wird, obwohl sie im Volk und im Parlament erfolgreich ist.

In normalen Verhältnissen ist die Initiative der Regierung die Regel. Die Parteien beschränken sich dann meistens darauf zu

[1]) Raoul Auernheimer, Aus den Tagebüchern der Goncourts, Wien, Neue Freie Presse, 19. 2. 28.

kontrollieren, ob die Regierungsaktion mit den Parteiinteressen übereinstimmt. Die Beobachtung der politischen Sachlage und das Streben nach Machterweiterung sind die Triebfedern für jede Regierungsaktion. Die Regierung hingegen muß jederzeit genaue Kenntnis davon haben, was jene Partei, auf die sie sich hauptsächlich stützt, verlangt; daher muß die Regierung genau über die Bedürfnisse und Wege der Parteien unterrichtet sein. Eine solche Fühlungnahme zwischen Regierung und Partei ist vor allem im parlamentarisch organisierten Staate gegeben. Politik ist Wahrung der eigenen und der Vorteile des zugehörigen Interessenkreises eines Menschen. Ratzenhofer [1]) stellt die Schlauheit des Spekulanten, die Geschäftspraxis des Kaufmanns, sowie die Lebensklugheit des Einzelnen für sich und seine Umgebung der Tätigkeit des Staatsmannes gleich. Was der Einzelne zur Wahrung seiner Interessen vornimmt und das „Wie" dieser Interessenwahrung ist mit Rücksicht auf das öffentliche Leben die Tätigkeit des Staatsmannes, die „Politik". Diese ist eine Geisteskraft, die teils nach Erfahrung, teils nach dem Gefühl darüber entscheidet, was im individuellen Falle zu tun ist. Ratzenhofer sagt über die Politik: „Sie ist eine Gemütsstärke, die trotz widerstrebender Einflüsse und auch bei näherliegenden Bedenken die gewagte, aber gebotene Tat will". Er lehnt es aber auch ab, eine allgemein gültige Definition des Begriffes Politik zu geben, und wenn er es auch nicht ganz ausdrücklich sagt, so ist aus seiner Darstellung wohl herauszulesen, daß das Wesen der Politik nur im einzelnen Fall und da auch nur gefühlsmäßig zu erfassen ist.

Die Bildung der politischen Parteien setzt immer, wie oben schon erwähnt, ein gleiches oder mindestens ähnliches politisches Interesse voraus. Es ist das Kollektiv-Interesse der einer bestimmten Richtung ergebenen Parteigänger. Ratzenhofer [2]) schließt nach der naturwissenschaftlichen Methode folgendermaßen: „Die Parteigänger sind Atome. Sie schließen sich durch enge Beziehungen und gleichartige Interessen zu Molekülen, zu Interessengemeinschaften zusammen. Diese Moleküle vereinigen sich nun mit verwandten Interessen nach dem Prinzip der Affinität zu einer Einheit, der politischen Partei. Diese repräsentiert dann ein bestimmtes Maß intellektueller und materieller Macht. Die Aktionsfähigkeit einer

---

[1]) Ratzenhofer, a. a. O., I. Band, S. 27 ff.

[2]) a. a. O. S. 186.

Partei hängt dann von der richtigen Zusammensetzung, der intellektuellen Begabung und dem materiellen Besitz, sowie von dem politischen Mut der Parteiorgane ab. Nichts destoweniger gibt es auch in jeder Partei Interessenverschiedenheiten ihrer Elemente, die zu Differenzen in der Partei selbst führen und unter Umständen die ganze Parteitätigkeit gefährden können. Schon die Tatsache, daß ein Teil der Parteianhänger aus materiellen, der andere Teil aber aus ideellen, intellektuellen Motiven Mitglied der Partei wird, ist eine Quelle für die Interessenverschiedenheit im Parteiorganismus selbst. Um bei dem eben aus der Chemie gewählten Beispiel zu bleiben, befinden sich die Parteimoleküle in einer unausgesetzten Bewegung. Die Lagerung, die Beziehung der Atome, ist einem ununterbrochenen Wechsel unterworfen. Diese stete Unruhe, die in jeder politischen Partei zu finden ist, führt dann letzten Endes zu einer Scheidung, zu der Spaltung der Partei. Das Instrument, das diese Molekularverschiebungen ganz deutlich zeigt, ist das Parlament. Die Kunst der Regierung besteht nun darin, die Interessen in den Parteien selbst und zwischen diesen so zu sondern, daß ein drittes, gemeinsames Interesse durch jene Parteiinteressen, die einander nicht feindlich gegenüberstehen, gefördert wird. Dieses Hauptinteresse zu erwecken, festzuhalten und zu fördern, ist die Aufgabe der Regierung."

Bekannt ist, daß die politischen Parteien von ihren politischen Freunden nichts, hingegen alles von ihren Gegnern wollen. Die prinzipielle Stellung jeder Partei ist bedingt durch die Natur des Interesses, das für sie ausschlaggebend ist. Das ist aber nicht so zu verstehen, daß in der Praxis jedesmal die Aktion der Partei ausschließlich von ihrem Hauptinteresse beherrscht wird. Die Gegenwart zeigt ein fortschreitendes Abnehmen der Adelsmacht. Nichtsdestoweniger könnte aber auch eine aristokratische Partei in der Zwischenzeit fortschrittliche Zwecke erstreben, wenn diese letzten Endes dem allgemeinen Parteiinteresse in der Zukunft dienlich sein könnten. Derartige Erscheinungen finden sich in politisch stark bewegten Zeiten ziemlich oft. Die Extreme berühren sich, und so können die radikalsten und die reaktionärsten Parteien politisch gemeinsam handeln, wenn es sich darum dreht, eine von diesen beiden Parteien befehdete Partei zu bekämpfen. So haben wir im Deutschen Reichstage gleichlaufende Abstimmungen der Völkischen und der Kommunisten erleben können. Historisch finden wir einen Beweis für die vorgetragene Meinung im Verhältnis

der politischen Parteien untereinander im alten Österreich. Die Feudalen und die Klerikalen waren unter sich gegenseitig prinzipielle Freunde, die unbedingt auf die beiderseitige Unterstützung rechnen konnten. Sie förderten aber auch, wenn es ihnen zweckentsprechend schien, die nationalen und hauptsächlich die föderalistischen Parteien. So hat das Tschechentum keinen sicherern Rückhalt gehabt als die in Böhmen ansässigen feudalen Adelsgeschlechter deutscher Abkunft. Dieses Zusammenarbeiten gegnerischer Parteien zeigt sich immer dort am allerdeutlichsten, wo im Staate große Probleme zur Erledigung stehen. Dort wird man immer die Politiker in zwei große Parteien, in Hauptparteien, gespalten sehen, denn je bedeutender eine Entscheidung in der Politik ist, desto mehr kann man dazu nur ganz präzise, positive oder negative Einstellung finden. Diese Hauptparteien äußern sich dann entweder mit ja oder mit nein. Aber nicht nur die Mitgliederzahl sowie der materielle und intellektuelle Reichtum einer Partei sind allein ausschlaggebend für den Erfolg, sondern auch der Mut der Parteiorgane. Selbst in solchen Parlamenten, wo die Stimmenzahl, die Größe der Partei, mathematisch festliegt, kann es vorkommen, daß die Minorität infolge größeren an den Tag gelegten Muts die Majorität schlägt. Als Beispiele hierfür kann man die Opposition im ungarischen Reichstag bis 1914 ansehen. Ferner hat die Minderheit des französischen Nationalkonvents, der Berg, den Konvent vollkommen tyrannisiert, und in allerjüngster Zeit finden wir auch ein Beispiel im modernen Rußland, wo eine tatsächliche Minorität die unbestrittene Herrschaft über ein Volk von 160 Millionen ausübt.

Die einzelnen politischen Parteien sind für jedes Volk und für jeden Staat individualistisch geartet. Sie haben kongruente Erscheinungen in anderen Staaten nicht. Ähnliche politische Zwecke und auch die Ähnlichkeit in der Zusammensetzung einer bestimmten Partei kann Gleichheit der Parteien in verschiedenen Staaten nicht mit sich bringen. Es ist dies auch vollkommen klar, denn die politischen Parteien haben es sich zur Aufgabe gestellt, bestimmte politische Ziele zu erreichen, und diese Ziele sind in den verschiedenen Staaten ebenfalls wieder verschieden, und wenn Ihering in seinem großen Werk: „Der Zweck im Recht", zum Schluß kommt, daß das Recht bedingt ist durch die natürliche und kulturelle Beschaffenheit eines Landes, dann gilt dies auch von den politischen Parteien. Ratzenhofer [1]) äußert sich in ähnlichem Sinne, ja, er geht noch viel

[1]) Bd. I, S. 191/192.

weiter, indem er sagt, daß das letzte Wort, auf das es bei der Entwicklung der Politik ankommt, Brot heißt und daß, je minderwertiger die Lage eines Volkes ist, desto eher radikale politische Führer Teile des Volkes an sich heranreißen (s. Deutschland 1918, 1919). Er begegnet sich hier vielleicht ganz ungewollt mit der materialistischen Geschichtsauffassung von Marx.

Man kann die Parteien unterscheiden in öffentliche und geheime. Von dem Moment an, in dem der Staat konstitutionell wird, kennt man nur öffentliche Parteien. Die Zeit der geheimen Parteien war die Periode des Absolutismus und zwar auch erst beim Ausgang dieser Regierungsform. Bis in die jüngste Zeit war die Beschäftigung mit der politischen Führung Sache der bemittelten Stände und vererbte sich sozusagen in diesen Ständen, weil die politischen Kenntnisse ein Privilegium derselben waren. Als die sozialdemokratische Partei Bedeutung gewann, mußte sie ihre Führer ebenfalls materiell unabhängig stellen. Die Bevorzugung des Adels im diplomatischen Dienst beruhte auf derselben Ursache, denn man setzte die Tradition in der Familie fort.

Van Calker[1]) definiert die politische Partei ebenfalls dahin, daß sie die taktische Vereinigung von Menschen mit gleichen Interessen oder gleichen Weltanschauungen bildet. Diese an sich zutreffende Erklärung der politischen Partei muß aber in soweit ergänzt werden, daß das Motiv der Parteibildung und der Parteibetätigung, wie bereits oben gezeigt, nichts anderes ist als das Streben nach Macht, nach Herrschaft im Staate. Die politische Partei will ihre Gegner nicht überzeugen, sondern sie aus dem öffentlichen Leben ausschalten und für sich allein die Herrschaft erwerben. Eine politische Partei, die nicht von diesen Motiven getragen wird, wäre ein Widerspruch in sich selbst, denn jede dieser Parteien glaubt und sucht glauben zu machen, daß nur ihre Theorien die allein richtigen sind und daß nur bei Befolgung derselben das Wohl des Staates gut gewahrt ist. Hieraus ergibt sich, daß weder Politik noch politische Partei rechtlich erfaßt werden können. Das Recht muß sich hier mit der Rolle eines Wartenden bescheiden, dies um so mehr, als sich ja im konkreten Falle der einzelne Rechtssatz im modernen parlamentarischen Staate als das Ergebnis der Tätigkeit der politischen Parteien darstellt. Dieses Ergebnis ist dann das positive Recht, das seitens der Juristen angewandt werden muß.

---

[1]) Van Calker, Einführung in die Politik, 1927, S. 45 ff.

Die Frage, inwieweit die Tätigkeit der politischen Partei in den kontinentalen Staaten die Kraft besitzt, in der Praxis staatsrechtliche Regeln ohne weiteres aufzuheben, berührt Triepel [1]) in seiner Rede vom 3. August 1927, wo er erwähnt, daß das württembergische Wahlgesetz die Bestimmung enthalte, ein Abgeordneter verliere seinen Landtagssitz durch Austritt aus der politischen Vereinigung, in deren Auftrag er auf eine Vorschlagsliste gesetzt worden sei. In ähnlichem Sinne äußert sich auch Wittmayer [2]). Es bedarf aber eigentlich nicht der Anregung durch die beiden ebengenannten Stellen, um einzusehen, daß der Lehrsatz, der Parlamentarier vertrete nicht eine bestimmte Bevölkerungsgruppe, nicht einen bestimmten territorialen Teil des Staates, sondern das Volk als Einheit, durch die Praxis längst widerlegt ist. Nimmt man vor allem die Bildung politischer Parteien im Deutschen Reich zum Anlaß einer Betrachtung, so wird man ohne weiteres zugeben müssen, daß es ganz unmöglich ist, die Abgeordneten der sozialdemokratischen oder der kommunistischen Partei als die Vertreter des gesamten Deutschen Volkes anzusehen. Dies ist um so weniger möglich, als ja die genannten beiden Parteien sich als das Endziel ihrer politischen Tätigkeit — wenigstens theoretisch — die Vernichtung des gegenwärtigen Staates vorgesetzt haben. Noch weit augenfälliger erweist sich die Unrichtigkeit der Lehre von der Gesamtvertretung des Volkes durch jeden einzelnen Abgeordneten in den politischen Kämpfen des alten österreichischen Staates in der Zeit von 1848 bis zum Zusammenbruch 1918. Denn hier war ein solches zu vertretendes Volk überhaupt nicht vorhanden. Das österreichische Staatsvolk war eine theoretische Fiktion. Die einzelnen Abgeordneten des österreichischen Reichsrates vertraten niemals alle 40 Millionen, die der österreichischen Staatsgewalt unterstanden, sondern lediglich die Nationalität, durch deren Wähler sie in das Parlament berufen worden waren.

Vom reinen Rechtsstandpunkt aus kann man der Ansicht Triepels [3]), daß die Partei ein echtes Staatsorgan sei, nicht beipflichten. Vielmehr hat Georg Jellinek [4]) recht, wenn er hier von „Kreationsorganen" spricht. Diese Anschauung Jellineks deckt sich mit der eben vorgetragenen Meinung, daß die politische Partei

[1]) Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, Berlin, 1927, S. 28.
[2]) Österreichisches Verfassungsrecht, 1923, S. 11, Anm. 3.
[3]) a. a. O. S. 30.
[4]) Allgem. Staatslehre, S. 545.

wohl berufen und befähigt ist, das staatsrechtliche Leben in Bewegung zu setzen. Aber die politische Partei schafft oder hilft schaffen die verschiedenen Staatsorgane, und es wäre unlogisch, den Schöpfer dem Geschöpfe gleichzuordnen.

Eine andere Klassifikation der politischen Parteien finden wir bei Friedrich Wieser [1]). Er unterscheidet Staatspartei und Interessenpartei und meint, daß die Frage, ob ein parlamentarisches oder konstitutionelles Regierungssystem bestehe, letzten Endes nicht durch den Wortlaut der Verfassung, sondern durch den Bestand und die Qualifikation der politischen Parteien entschieden werde. Nach ihm gibt es ein parlamentarisches Regierungssystem nur dort, wo das Volk aus Staatsparteien besteht. Sind hingegen nur Interessenparteien vorhanden, so kann nur ein konstitutionelles Regierungssystem gegeben sein. Wieser unterscheidet diese beiden Gruppen von Parteien dadurch, daß die Interessenparteien auf die einzelnen Klassen, auf die wirtschaftlichen, nationalen, konfessionellen oder sonst irgendwie bedeutsamen Schichten des Volkes eingestellt sind. Darnach dienen diese Interessenparteien nur den betreffenden einzelnen Gruppen und lassen die anderen Gruppen nur soweit gelten, als sie für ihre eigene Existenz nötig sind. Die Staatsparteien hingegen nehmen als ihr Betätigungsobjekt die Gesamtheit aller Berufsinteressen und schließlich das allgemeine Staatsinteresse für sich in Anspruch. Wieser meint, daß ein Staatsvolk nur dort vorhanden sei, wo derartige Staatsparteien vorhanden sind, daß aber das Volk bei der Herrschaft der Interessenparteien erst dadurch zum Staatsvolk wird, daß es sich dem Fürsten zur Erfüllung der Aufgaben des Staates zur Verfügung stellt. Das Parlament eines solchen Staates ist unfähig, dem Fürsten die Regierung zu präsentieren, und ist daher auf reine Kontroll- und Beratungsfunktionen beschränkt. Dagegen ist das Parlament eines Volkes mit Staatsparteien eine echte Volksvertretung. Es kann den Staat als Republik einrichten, ihm den Präsidenten und die Regierung geben; es kann aber auch die Monarchie wählen und es ist in diesem Falle dann qualifiziert, dem Fürsten die Regierung zu präsentieren, die dieser in das Amt einweisen muß.

Die Einführung des parlamentarischen Systems [2]) und dessen Verbindung mit den demokratischen Prinzipien sollte nach der Meinung der Verteidiger dieser staatsrechtlich-politischen Erschei-

[1]) Wieser, Gesetz der Macht, S. 442, 446.

[2]) Lord Grey, Über die Demokratie, Wien, Neue Freie Presse, 25. XII. 27.

nungen den Zweck haben, jene Mißbräuche zu verhindern, die sich dadurch einstellen könnten, daß die politische Macht einer einzelnen Klasse mit Ausschluß anderer Klassen übertragen wird. Auf den ersten Blick mag es wohl scheinen, daß die Verteilung der politischen Macht auf eine größere Anzahl von Personen eine gewisse Gewähr für die Herstellung des Gleichgewichtes im Staate sein müßte. Wie aber die Entwicklung der Demokratie zeigt und wie es selbst von führenden Männern der demokratischen Partei zugegeben wird, ist die Demokratie allein nicht imstande, das ihr von ihren Verteidigern gestellte Problem in zufriedenstellender Weise zu lösen. Das Sprichwort: „Allen Leuten recht getan, ist eine Kunst, die niemand kann", bewahrheitet sich vielleicht nirgends in so überzeugender Form, als im vorliegenden Falle. Es ist immerhin möglich, daß eine Regierung in der Lage ist, alle ihre Handlungen ausnahmslos so zu gestalten, daß sie stets auch den Schein der Objektivität für sich hat, daß sie niemals intolerant aufzutreten oder Veranlassung zu Angriffen und Beschwerden zu geben scheint. Das Bild verändert sich aber in dem Moment, in dem sich im staatlichen Leben widerstreitende Interessen gegenüberstehen, und die Regierung diese Differenzen nicht durch Verhandeln und Kompromisse beilegen kann. Wenn also die Regierung gezwungen ist, zur Aufrechterhaltung der staatlichen Ordnung von der Staatsgewalt Gebrauch zu machen, so werden sich sofort Schwierigkeiten in der Weise ergeben, daß sich eine oder mehrere Parteien als zurückgesetzt, als bedrängt fühlen. Die Folge davon ist, daß die Grundlage der Regierung, nämlich die Demokratie, die, solange sie im Staate nicht bestand, als das erstrebenswerteste Ziel betrachtet wurde, von seiten der unterliegenden Parteien nicht nur theoretischer bzw. parlamentarisch-journalistischer Kritik unterzogen, sondern selbst unmittelbar angegriffen wird.

Einer der heftigsten und, wie mir scheint, begründetesten Vorwürfe, den man der modernen Demokratie macht, ist wohl der, daß sie nicht imstande ist, große Männer hervorzubringen. Richtiger müßte dieser Vorwurf so formuliert werden, daß die Demokratie nicht den nötigen staatsrechtlich-politischen Boden abgibt, auf dem sich eine große geistige Begabung, sei diese nun Genie oder nur Talent, entsprechend entwickeln kann. Durch die Verbreiterung der politischen Macht im demokratischen System ist es auch wirklich begabten und leistungsfähigen Männern nicht so leicht möglich

wie beim Vorhandensein anderer Staatsformen, sich zur Geltung zu bringen. Die individuelle Überlegenheit des Einzelnen wird durch die Wucht der Masse, die durch das demokratische System zur Geltung gebracht wird, unterdrückt. Die Verteidiger des demokratischen Systems wenden dagegen ein, das Volk sei nicht passiv, sondern voll Aktivität: die Ideen kommen aus dem Volke und nicht von dem Einzelnen, die fähigen Männer brauchten daher nicht schöpferisch tätig zu sein, sondern seien vielmehr in die Rolle von Führern versetzt. Ihre Arbeit sei daher vorerst hinsichtlich der im Volke lebendigen Ideen rezeptiver, dann aber formulierender Natur; sie haben nur darauf zu sehen, daß undurchführbare Wünsche nicht ernst genommen und so zur Quelle staatsrechtlicher Übelstände werden. — Diesem Einwand begegnet man am besten durch den Hinweis auf Leopold Ziegler [1]), der überzeugend nachweist, daß das Volk einen Willen überhaupt nicht haben kann. In ähnlichem Sinne äußert sich auch Spengler, indem er sagt, der Begriff Volkswille bedeute nichts anderes als ein Kompliment vor der Menge. —

Aus dem eben Angeführten ergibt sich dann von selbst die Frage: „Ist es gegenwärtig bei der allgemeinen Herrschaft des demokratischen Prinzips für einen Politiker überhaupt möglich, seine staatsmännischen Qualitäten ihrem vollen Umfange nach entfalten zu können?“ Das demokratische Prinzip zwingt jeden, der im öffentlichen Leben etwas leisten will, dazu, ein Volksredner zu werden, d. h., er muß möglichst oft und vor möglichst großen Massen öffentlich reden, mit anderen Worten, diesen Massen Versprechungen machen. Es ist eine bekannte Tatsache, daß jedes Massenprodukt mit dem Ansteigen des Umfanges der Masse gleichzeitig eine Verschlechterung des Einzelproduktes notgedrungen mit sich führen muß. Auf unseren Fall angewendet, muß gesagt werden: der politische Redner wird zum Vielredner, zum Massenredner. Die Überproduktion der Reden führt naturgemäß zu ihrer Verschlechterung. Wenn wir die Tätigkeit der führenden Regierungsmänner in Europa betrachten, so müssen wir uns eingestehen, daß nicht allzuviel gehandelt, aber gewiß sehr viel gesprochen wird. Selbst ein so überzeugter Verteidiger des demokratischen Prinzips wie Lord Grey [2]) sagt wörtlich: „Doch der Mann, der unausgesetzt Reden halten muß, denkt schließlich nur mehr an das, was gesagt

[1]) Volk, Staat und Persönlichkeit, Berlin 1917.
[2]) a. a. O.

werden soll". Ganz anders ist die Lage der politisch führenden Köpfe in den übrigen politischen Systemen. Dort hat der führende Politiker nicht die nach Millionen zählende Masse, sondern nur verhältnismäßig wenige oder doch nur einen kleineren Kreis von Personen zu überzeugen. Dies wird ihm um so leichter fallen, als er dazu bedeutend geringere Zeit nötig hat, er aber andererseits mit großer Sicherheit darauf rechnen kann, bei der Hörerschaft ein besseres Sachverständnis anzutreffen, als dies bei der breiten Masse der Fall ist. Das demokratische Prinzip verlangt von Regierung und Parlament entschieden zu viel, ja, geradezu Unmögliches. Man nötigt beide zu Arbeiten, für die ihnen in der Regel jede Befähigung und Schulung fehlt. Die einzige Aufgabe der Staatsgewalt kann hier nur die sein, durch Schaffung möglichst vernünftiger, dem Leben angepaßter Gesetze die wirtschaftliche Entwicklung in richtige Bahnen zu leiten und das Volk vor Schaden zu bewahren [1]).

Das Volk als solches kann in größeren Staaten, und nur diese kommen für unsere Erörterungen in Betracht, niemals selbst regieren. Es will und muß regiert werden.

Der Kampf um das demokratische Prinzip ist gegenwärtig in vollem Gange, und man kann keineswegs von einem Siege desselben sprechen. So hat z. B. Rußland nach dem Zusammenbruch die Demokratie mit einem Federstrich ausgeschaltet und das Prinzip der Autokratie, wenn auch in anderen Formen, wieder aufgenommen. Ferner haben Italien und Spanien ohne umstürzende Verfassungsänderungen sich zur Autokratie bekannt. Diesen Erscheinungen halten aber die Verteidiger des demokratischen Prinzips gegenüber, daß alle autokratischen Systeme hinsichtlich ihrer Dauer und ihrer Wirksamkeit durch die Person ihres Schöpfers bedingt sind, mit dessen Verschwinden auch der Untergang seiner Schöpfung verbunden sein müsse. Diese Verteidigung zeigt von wenig historischem Sinne. Es fällt nicht schwer, aus der Geschichte den Beweis dafür zu erbringen, daß das autokratische Prinzip stets von längerer Dauer ist, und daß der wirklichen Demokratie immer nur eine kurze Lebensdauer beschieden war. Zweifellos ist, daß ein demokratisches Gemeinwesen niemals den Boden für die Entwicklung genialer Persönlichkeiten bieten kann. In der Demokratie kann

[1]) Stammler, Wirtschaft und Recht, S. 165 ff: Unmöglichkeit eines absolut gültigen Rechtsinhaltes; Franz Klein, Die wirtschaftliche und soziale Grundlage des Rechtes der Erwerbsgesellschaften (Vorträge und Schriften zur Fortbildung des Rechts und der Juristen), Berlin 1911.

höchstens gute Mittelmäßigkeit gedeihen. Die Kultur solcher mittelmäßiger Geister erscheint mir aber nicht als Fortschritt, sondern als Stillstand und somit als Rückschritt der Menschenentwicklung. Die Anhänger der Demokratie weisen nur zu gern darauf hin, daß nur durch das allmähliche Fortschreiten der staatsrechtlich-politischen Entwicklung zur Demokratie der Mittelstand ans Ruder gekommen und das ideale Ziel durch die Gleichberechtigung des Proletariats erreicht worden sei. Nun mag zugegeben werden, daß durch eine allmähliche Beschränkung der Rechte der historisch gewordenen Oberklassen der Bürgerstand tatsächlich, wenn auch nicht zur ausschließlichen, so doch zur Mitherrschaft im Staate gelangte. Mit diesem Abschnitt der staatsrechtlich-politischen Entwicklung, meine ich aber, ist deren Höhepunkt bereits erreicht worden. Die Heranziehung des Proletariats ist der erste Schritt zum Abstieg. Proletariat und Bürgerstand können hier nie miteinander verglichen werden, denn das, was Europa und die abendländische Welt an Kulturgütern besitzt, ist das Produkt einer tausend Jahre alten Arbeit des Bürgerstandes. Der Adel lieferte in der Hauptsache dem Staat nur zwei Kategorien von Menschen: Offiziere und Verwaltungsbeamte. Nun kann man ein ausgezeichneter Offizier, ja, ein hervorragender Verwaltungsbeamter sein, dabei aber kulturell völlig bedeutungslos bleiben. Wenn der Bürgerstand mit zur Herrschaftsausübung gelangte, so war dies der wohlverdiente Lohn für seine hervorragenden kulturellen Arbeitsleistungen. Das Proletariat hingegen kann seinen Anspruch auf die Mitherrschaft durch eine ähnliche Leistung nicht begründen, denn seine Leistungen sind nichts als die Äußerungen materieller Kraft. Hier kann Menschenkraft, wie es die Technik täglich beweist, durch die Maschine ersetzt werden. Es ist daher vom Standpunkte der Kultur — und diese ist wohl diejenige, die letzten Endes auch für die Wissenschaft ausschlaggebend ist — das demokratische Prinzip in seiner letzten Konsequenz unbedingt abzulehnen.

Die Beratungen und Beschlußfassungen der Parteiausschüsse, der Parteikoalitionen und der großkapitalistischen Interessenkonzerne, die geheim erfolgen und die für das Schicksal von Millionen von Menschen entscheidend sind, stellt Karl Schmitt[1]) der Kabinettspolitik des 17. und 18. Jahrhunderts gegenüber und findet diese im Vergleich zu jener harmlos, idyllisch und meint, es sei

[1]) Die geistesgeschichtliche Lage des modernen Parlamentarismus, S. 39 u. 40.

niemand mehr auf dem Kontinent der Ansicht, daß die vom Liberalismus geschaffenen Freiheiten wirklich noch existieren, daß vor allem der Glaube an eine richtige und wahre Gesetzgebung und Politik, und schließlich der Glaube an das Parlament überhaupt noch vorhanden sei. Nach Schmitt ist der parlamentarische Betrieb eine leere, nichtige Formalität für die Betätigung der Parteien geworden, und das Parlament hat seine geistesgeschichtliche Grundlage und seinen Sinn verloren. — Gegenteilig dazu äußert sich Kelsen, ohne jedoch Schmitt widerlegen, noch den Leser von der Unrichtigkeit der Ansichten Schmitts überzeugen zu können [1]). Kelsen [2]) spricht sogar davon, daß die Möglichkeit einer gesetzlichen Organisation der politischen Parteien gegeben ist, und stützt seine Ansicht darauf, daß die Partei beim Vorhandensein des Proportionalsystems als Grundlage der Parlamentsbildung anzusehen ist; da die politische Partei ein entscheidender Faktor bei der Willensbildung des Staates sei, müsse die Parteiorganisation gesetzlich geregelt werden. Zugeben muß er aber, daß das Proportionalsystem geeignet ist, in einer Diktatur der Parteiführer zu enden.

---

[1]) Allgemeine Staatslehre, S. 417.

[2]) a. a. O. S. 351.

B. Besonderer Teil.

I. Deutschland.

a) Das Deutsche Reich.

Das Heilige Römische Reich Deutscher Nation.

Das Reich, das 1273 Rudolf von Habsburg zu seinem König machte, war staatsrechtlich und politisch ganz etwas anderes als das Reich der Hohenstaufischen Kaiser [1]). Dieses war, wenigstens ideell, immer noch die Universalmonarchie und suchte diese Eigenschaft durch den Territorialbesitz in Italien und die Vorherrschaft über die abendländische Christenheit zu behaupten. Als Rudolf von Habsburg zur Herrschaft gelangte, war das Königtum, soweit seine Macht in Frage stand, in den Hintergrund gedrängt. An seine Stelle war bereits das Kurfürsten-Kollegium getreten. In dem Widerstreit dieser beiden Organe des Deutschen Reiches, dem Königtum und den Kurfürsten, wählte Rudolf den Weg der Erwerbung einer starken Hausmacht, um seinerseits die Macht der Kurfürsten zu brechen. Es scheint wohl zweifellos zu sein, daß Rudolf einen Plan, die Länder seiner Hausmacht außerhalb des Reiches zu stellen, noch nicht gehegt hatte, sondern daß er vielmehr darnach getrachtet haben wird, durch eine Erhöhung seiner Hausmacht das Königtum selbst zu stärken. Die durch den Luxemburger Karl IV. geschaffene Goldene Bulle räumte dem Kurfürsten-Kollegium neben dem Rechte der Königswahl noch eine Reihe rechtlicher Befugnisse ein, die die Ausgestaltung des Kurfürsten-Kollegiums zu einem Regierungsorgan ermöglichten. So war die ganze Leitung der Reichsgeschäfte, soweit solche noch vorhanden waren, von der Initiative des Kurfürsten-Kollegiums abhängig. Es war das einzige Kollegium, das nach der Goldenen Bulle in Permanenz tagte. Praktisch allerdings kümmerte sich das Kurfürsten-Kollegium sehr wenig um die Reichsregierung, sondern vielmehr darum, die eigene Macht seiner

[1]) Crome, S. 60 ff. Das Abendland als weltgeschichtliche Einheit, München 1922.

Mitglieder der Königsmacht gegenüber zu erweitern. Das wichtigste Recht des Kurfürsten-Kollegiums war das Recht, den König seines Amtes zu entsetzen [1]).

Die Bedeutung des Kurfürsten-Kollegiums als eigentliche Reichsregierung ergibt sich schon daraus, daß der Vorsitzende dieses Kollegiums, der Erzbischof von Mainz, gleichzeitig der Erzkanzler war, während der Reichskanzler rechtlich nur als Substitut dieses Erzkanzlers fungierte. Das Wachsen der Regierungsgewalt des Kurfürsten-Kollegiums ist insbesondere seit dem Interregnum zu beobachten [2]).

Das Recht der Kurfürsten, dem neu zu wählenden Kaiser Wahlkapitulationen zur Unterfertigung und zum Beschwören vorzulegen, tritt erst mit der Wahl Karls V. deutlich hervor [3]). Diese Wahlkapitulationen waren ein staatsrechtlicher Vertrag zwischen dem Kaiser und den Kurfürsten über die Führung der Reichsregierung. Als die Staats-(Reichs)-gewalt ausübende Organe kommen im Heiligen Römischen Reiche Deutscher Nation tatsächlich in Betracht: der König bzw. der Kaiser, der von ihm abhängige Erz- bzw. Reichskanzler und das Kurfürsten-Kollegium. Die Abhängigkeit des Kanzlers vom Kaiser war aber insofern eingeschränkt, als das Kanzleramt verfassungsgemäß dem Erzbischof von Mainz, also einem Kurfürsten zustand. Diesen Organen stand dann der Reichstag gegenüber, der kein Parlament, sondern lediglich eine Ständevertretung war. Von der Wichtigkeit und Notwendigkeit einer starken Regierung war man verhältnismäßig früh überzeugt. So machte bereits 1495 Maximilian I. den Vorschlag, einen Reichsrat als Zentralstelle zur Leitung der Reichsgeschäfte einzusetzen. Dieser Vorschlag scheiterte anfänglich, 1495 wurde aber eine jährliche Reichsversammlung beschlossen. Als Ersatz für dieselbe wurde auf dem Augsburger Reichstag 1500 zur obersten Leitung des Reiches ein „Reichsregiment" geschaffen. Es bestand aus 20 Mitgliedern unter dem Vorsitz des Kaisers oder seines Stellvertreters. Ständige Mitglieder dieses Kollegiums waren sechs Kurfürsten (Böhmen ausgeschlossen), ein geistlicher Fürst als Deputierter der geistlichen Reichsfürsten und ein weltlicher Deputierter der weltlichen Fürsten, ein Deputierter der sämtlichen Grafen und

---

[1]) Absetzung Wenzels 1400, Weber, Weltgeschichte 1923. Bd. II, S. 585.
[2]) Weber a. a. O. V. S. 466.
[3]) Schröder, Deutsche Rechtsgeschichte, 1898, S. 800.

Herren, ein Prälat als Deputierter der Reichsprälaturen, zwei Deputierte von acht Reichsstädten, sechs Deputierte der Kreise und zwei Vertreter der kaiserlichen Erblande. Das Reichsregiment faßte seine Beschlüsse mit Stimmenmehrheit der Anwesenden. Dieses Kollegium war tatsächlich ein Regierungskollegium und zwar die Regierung eines republikanischen aristokratischen Bundesstaates. Dieses Reichsregiment konnte sich in besonders wichtigen Angelegenheiten verstärken und hatte das Recht, nach Belieben den Reichstag zu berufen, welcher Berufung alle Reichsstände Folge zu leisten verpflichtet waren. Die Schaffung einer solchen zentralen Behörde zeigt ganz deutlich das Bedürfnis nach einer starken Regierung. Leider trat man zu spät an die Errichtung einer solchen Behörde heran. Die Lehensfürsten waren bereits viel zu mächtig geworden, als daß sie sich ohne besonderen Zwang einer zentralen Regierungsmacht unterworfen hätten. Ursprünglich war die Dauer dieses Reichsregiments auf sechs Jahre berechnet. Tatsächlich löste der Kaiser bereits 1502 das Reichsregiment wieder auf. Sein Versuch, 1512 einen kaiserlichen Reichsausschuß zu schaffen, scheiterte. Die Hauptopposition kam von den Kurfürsten. Karl V. schuf dann 1521 am Wormser Reichstag ein neues Reichsregiment von 22 Mitgliedern. Dieses Reichsregiment, dem der Bruder des Kaisers, Ferdinand, zum Statthalter vorgesetzt wurde, sollte alle kaiserlichen Rechte mit Ausnahme der Verleihung und Entziehung von Reichslehen und der Abschließung von Bündnissen ausüben. Das Fehlerhafte bei diesem Reichsregiment war seine zeitliche Bedingtheit, denn es sollte nur solange funktionieren, als Karl V. sich außerhalb der Grenzen des Reiches aufhielt. Mit dessen Rückkehr sollten alle Regierungsrechte wieder dem Kaiser zufallen. Tatsächlich blieb dieses Reichsregiment bis 1530 in Funktion, nämlich bis zur Wahl seines Vorsitzenden Ferdinand zum römischen König. Nach der Wahl Ferdinands verschwand diese auf ständischen Prinzipien aufgebaute zentrale Reichsregierung. Mit dem Zerfall dieser Reichsregierung beginnt dann ein Abwandern der staatsrechtlichen Befugnisse auf die Kreisverwaltungen und dann von diesen auf die Territorial-Fürstentümer bis zu deren vollkommener staatsrechtlicher Verselbständigung durch den Westfälischen Frieden. Ein wesentliches Merkmal der Verfassung des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation war die Tatsache, daß kein außerhalb des Reichstages stehendes Organ vorhanden war, das zur Auflösung des Reichstages berechtigt gewesen wäre.

Nur die Tagung der Ständeversammlung (Reichstag) und deren Schluß konnte vom Kaiser bzw. dem Reichsregiment angeordnet werden; eine Auflösung des Reichstages selbst war schon mit Rücksicht auf seine Ständevertretung nicht möglich. Eine Auflösung des Reichstags wäre mit einer Auflösung der Stände, also mit einer grundlegenden (revolutionären) Verfassungsänderung gleichbedeutend gewesen.

Theoretisch hat während der ganzen Zeit des Bestandes des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation der Grundsatz gegolten, daß der König nicht Eigentümer, sondern Organ des Reiches sei [1]). Ferner ist bekannt, daß den Kürfürsten das Recht zustand, den König wegen Vernachlässigung der ihm aus seiner Organqualität erwachsenen Verpflichtungen zur Verantwortung zu ziehen oder sogar abzusetzen. So wurde Wenzel tatsächlich abgesetzt und bei Friedrich III. die Absetzung ernstlich in Erwägung gezogen [2]).

Die Wahlkapitulationen, die der Wahl vorangingen, hielten wenigstens theoretisch an der Verantwortlichkeit des deutschen Königs fest, denn in denselben mußte der zu Wählende gewisse Pflichten übernehmen. Im Laufe der Zeiten ist durch den Gebrauch dieser Wahlkapitulationen die kaiserliche Machtvollkommenheit bis auf einzelne persönliche Reservatrechte, wie die Verleihung von Privilegien und Handelsvorrechten, verschwunden.

War schon von jeher eine starke Zentralgewalt im Reiche praktisch kaum vorhanden, so daß sich in der Zeit vom Untergange der Hohenstaufen bis zum Ausbruch des Dreißigjährigen Krieges auf dem Gebiete des Deutschen Reiches das Territorialfürstentum entwickeln konnte, so brachten die staatsrechtlichen Reformen, die das Gefolge des Dreißigjährigen Krieges bildeten, noch viel weniger eine Einrichtung, die geeignet gewesen wäre, dem Deutschen Reiche einen staatsrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Mittelpunkt zu geben. Der Westfälische Friede ist ja bekanntlich außen- und innenpolitisch nichts anderes als eine völkerrechtliche und staatsrechtliche Anerkennung eines tatsächlichen Zustandes. Das, was vom Deutschen Reiche geblieben war, war schließlich nichts anderes als eine Reihe von Territorialfürsten,

---

[1]) Hartung, Die Wahlkapitulationen der Deutschen Kaiser und Könige, Historische Zeitschrift, Bd. 107, Jahrgang 1911.

[2]) Weber, II. Band, S. 585.

die jeder für sich, durch seine Hausmacht gestützt war. Die Idee Ferdinands II., aus Deutschland einen katholischen, monarchischen Einheitsstaat zu bilden [1]), war gescheitert. Das einzige einheitliche Organ des Reiches, das theoretisch berufen war, die Staatsgewalt des Reiches zu betätigen, war der Deutsche Reichstag. Bekannt ist dessen schwerfällige Geschäftsbehandlung, seine Teilung in ein Corpus catholicorum und ein Corpus evangelicorum, die jede einheitliche Regierungshandlung des Reichstages in der Praxis verhindern mußte, so daß gerade diese theoretisch als einigender Punkt gedachte Einrichtung dazu beitrug, die Auflösung des Reiches zu beschleunigen. Dieser Zustand erhielt sich bis zu dem bekannten Reichsdeputationshauptrezeß von 1803 und zu der darauffolgenden formellen Auflösung des Reiches 1806.

Der Deutsche Bund. — Verfassung von 1849. — Der Erfurter Entwurf.

Die Bildung des Rheinbundes kann übergangen werden, weil dieser Bund praktisch nicht in Tätigkeit getreten ist. —

Der Deutsche Bund von 1815 bis 1848 war ein Staatenbund, also ein völkerrechtlicher Zusammenschluß von souveränen Staaten, die auch im Bunde souverän blieben. Es war somit keine Bundes-Staatsgewalt, kein Bundes-Staatsterritorium vorhanden und somit auch keine Regierung. Das Organ des Bundes, der Bundestag in Frankfurt am Main, kann nicht als Regierung angesehen werden. Er war auch nicht ein Parlament, sondern nur die Vertretung der Träger der Staatsgewalt und der Souveränität der einzelnen Bundesstaaten.

Die revolutionäre Bewegung des Jahres 1848 brachte die Forderung nach einem deutschen Reichsparlament. Auf Veranlassung süddeutscher Politiker wurde ein Vorparlament einberufen, das vom 31. März bis 3. April in Frankfurt am Main tagte und etwa 500 Abgeordnete der Einzellandtage umfaßte. Dieses Vorparlament war rechtlich und politisch nichts anderes als ein liberaler Parteitag. In ihm wurde der Grundsatz aufgestellt, es sollte in jedem Einzelstaat durch die Volljährigen für je 50 000 Seelen ein Abgeordneter gewählt werden. Der Bundestag, also die rechtliche offizielle Vertretung der deutschen Staaten, hatte damals derart an Bedeutung verloren, daß er den Forderungen des Vorparlamentes zustimmte,

[1]) Crome, Das Abendland als weltgeschichtliche Einheit 1922, S. 118.

ja vielmehr, er übertrug am 12. Juli 1848 dem vom Parlament gewählten Reichsverweser, Erzherzog Johann, seine sämtlichen Befugnisse. Aber nicht nur der Bundestag erkannte den Beschluß des Vorparlamentes an, sondern auch die Einzelstaaten, so daß am 18. Mai die deutsche verfassunggebende Nationalversammlung in der Paulskirche eröffnet werden konnte. Dieses Parlament vereinigte tatsächlich die geistige Blüte der Nation. Das Übergewicht hatte trotz des radikalen Wahlrechts das besitzende und gebildete Bürgertum erlangt. Eine ausgesprochen liberale, das gesamte Bürgertum umfassende Partei gab es aber nicht. Der Grund dafür mag zum Teil auch darin gelegen haben, daß das Parlament zu viel geistige Individualitäten umfaßte.

Nach der in der Paulskirche beschlossenen Verfassung sollte das Reich ein Bundesstaat sein. Es gab sonach neben der Staatsgewalt der einzelnen Gliedstaaten auch eine Reichsgewalt. Träger dieser Reichsgewalt war der Kaiser, der das Reich als konstitutioneller Monarch beherrschen sollte. Die Gesetzgebung lag beim Reichstag, dessen Beschlüsse zur Gültigkeit der Sanktion des Kaisers bedurften. Der Reichstag sollte aus einem Volkshaus, das nach einem allgemeinen, gleichen, direkten Wahlrecht gewählt wird und aus einem Staatenhaus, das mit der Vertretung der Staaten betraut war, bestehen. Auf die Gesetzgebung hatte jedoch der Beschluß des Staatenhauses keinen Einfluß. Die Reichsminister waren dem Volkshaus verantwortlich. Regierungsakte des Kaisers bedurften der ministeriellen Gegenzeichnung.

Die Verfassung von 1849 beschäftigt sich eingehend im Abschnitt II mit den Befugnissen der Reichsgewalt. Wer aber der Träger dieser Staatsgewalt des Reiches ist, wird ausdrücklich nicht gesagt. Im Abschnitt III, Art. 2, § 73, heißt es: „Der Kaiser übt die ihm übertragene Gewalt durch verantwortliche, von ihm ernannte Minister aus.“ Im Art. 1, § 68, des Abschnittes III ist gesagt, daß die Würde des Reichsoberhauptes einem der regierenden deutschen Fürsten übertragen wird. Im Art. 3 des Abschnittes III werden dem Kaiser in den §§ 75—83 alle Befugnisse eines konstitutionellen Monarchen eingeräumt. § 84 sagt dann wörtlich folgendes: „Überhaupt hat der Kaiser die Regierungsgewalt in allen Angelegenheiten des Reiches nach Machtgabe der Reichsverfassung. Ihm, als Träger der Gewalt, stehen diejenigen Rechte und Befugnisse zu, die in der Reichsverfassung der Reichsgewalt beigelegt und dem Reichs-

tage nicht zugewiesen sind“ [1]). Nach diesen Bestimmungen war also der Kaiser Träger der Staatsgewalt. Er war als konstitutioneller Monarch gedacht, der nur hinsichtlich der Gesetzgebung an die Zustimmung des Reichsparlamentes, des Reichstages, gebunden sein sollte. Als solchem stand ihm auch die Berufung und die Schließung des Reichstages und die Auflösung des Volkshauses zu. Die Reichsregierung ist ex professo in der Verfassung nicht behandelt. Es sind nur ihre Beziehungen zum Kaiser geregelt. Dieser beruft das Ministerium nach Art. 2, Abschnitt III der Verfassung. Da nach dieser Gesetzesstelle die freie Berufung der Minister dem Kaiser zusteht, so muß daraus gefolgert werden, daß er auch das Recht hat, die Minister nach Gutdünken zu entlassen. Wenn die Verfassung von verantwortlichen Ministern spricht, so meint sie unter dieser Verantwortlichkeit nur jene dem Kaiser als dem ernennenden Organ gegenüber bestehende. Obwohl eine Ministerverantwortlichkeit dem Parlament gegenüber in der Verfassung nicht erwähnt ist, hat das Parlament nach § 99 doch das Recht der Ministeranklage. Die Voraussetzungen für diese Ministeranklage sind aber in der Verfassung nicht genannt.

Die Reichsregierung nach der Verfassung von 1849 war als starke Regierung gedacht, weil im § 71 bestimmt wird, daß der Kaiser nur während der Dauer der Reichstagssitzungen rechtlich verpflichtet ist, am Sitze der Regierung anwesend zu sein. Der § 101 statuierte ein ziemlich weitgehendes Recht der Regierung für die Regierungsinitiative, ja, man kann sogar sagen, daß dieser Paragraph ein Vetorecht der Reichsregierung enthielt, denn ein Reichstagsbeschluß, der die Zustimmung der Reichsregierung nicht erlangte, durfte in derselben Sitzungsperiode nicht wiederholt werden. Wenn derselbe Beschluß aber in drei aufeinander folgenden Sitzungsperioden unverändert wiederholt wurde, dann erlangte er ohne weiteres Gesetzeskraft.

Die Verfassung konnte aber praktisch nicht durchgeführt werden, weil die Nationalversammlung nicht über die nötigen Machtmittel verfügte, um auch nur einen deutschen Staat zu der Annahme dieser Verfassung zu zwingen. Gesetzlich war ein solcher Zwang

---

[1]) Hubrich, Deutsches Fürstentum und deutsche Verfassungswege, 1905, S. 107 ff., ist gegenteiliger Anschauung; er meint, der Kaiser sei nur ein Delegatar des die Staatsgewalt besitzenden Reichsvolkes. Dagegen wird die vorgetragene Meinung gestützt durch Lamprecht, Deutsche Geschichte der jüngsten Vergangenheit und Gegenwart, 1913, II. Band, S. 211.

nicht möglich, er hätte sich nur auf dem Wege eines revolutionären Gewaltaktes durchführen lassen.

Die praktische Durchführung dieser Verfassung scheiterte auch an dem Widerstand verschiedener Einzelstaaten, denn man scheute sich, die Reichsgewalt einer Dynastie zu übertragen und forderte vielmehr zum Träger der Reichsgewalt ein Direktorium. Allen diesen Erwägungen wurde aber ein Ende dadurch bereitet, daß die Österreichische Regierung Schwarzenberg am 4. März 1849 den konstituierenden österreichischen Reichstag auflöste und das gesamte Gebiet der Habsburgischen Hausmacht mit Einschluß von Ungarn, Galizien und Oberitalien zu einem Einheitsstaat umwandelte und für diesen Staat den Eintritt in das Deutsche Reich verlangte, ein Verlangen, das die Bildung eines deutschen Reiches von vornherein ausschloß.

Im Sommer 1849 wurde seitens Preußen der Versuch gemacht, dem Reiche eine Verfassung auf norddeutscher Basis, die sogenannte Erfurter Verfassung, zu geben. Diese ging von der Frankfurter Verfassung aus. Es wurde aus ihr alles, was unitarisch oder radikal erschien, weggelassen. So wurde an Stelle des allgemeinen, gleichen und direkten Wahlrechtes ein indirektes Klassenwahlrecht geschaffen. Ebenso wurde auch ein absolutes Vetorecht der Reichsgewalt in Gesetzgebungssachen festgestellt und die Reichsgewalt der Krone Preußen als Reichsvorstand in Gemeinschaft mit einem Fürstenkollegium übertragen. Aber auch diese Verfassung gelangte nicht zum Leben, denn einerseits war das Interesse der einzelnen Staaten an ihr sehr gering, andererseits verlangte aber Österreich, gestützt auf russische Hilfe, die Wiederherstellung des Deutschen Bundes, ein Verlangen, dem Preußen im Olmützer Vertrag 1850 auch entsprach.

Der Norddeutsche Bund.

Der Norddeutsche Bund war, wie schon sein Name sagt, ein nur auf einen Teil von Deutschland beschränktes staatliches Gebilde. Er war eigentlich nichts anderes als eine Gründung Preußens zur Erweiterung seiner Macht, denn Bismarck äußerte sich bereits 1862: „Nicht auf Preußens Liberalismus sieht Deutschland, sondern auf seine Macht". Es ist das jene Rede, in der er auch meinte, die Fragen der Zeit werden durch Eisen und Blut entschieden [1]).

[1]) Hubrich, S. 37.

Auch Hartung [2]) gibt zu, daß die Gründung des Norddeutschen Bundes als einer teilweisen Lösung der deutschen Frage ausschließlich aus den politischen Bedürfnissen des preußischen Staates entsprang. Ursprünglich versuchte Bismarck die Bundesakte des Deutschen Bundes und die Frankfurter Reichsverfassung miteinander zu verschmelzen, wobei er den Fehler zu vermeiden suchte, eine über den einzelnen Staaten stehende zentrale Staatsgewalt zu schaffen. Er überwies die Souveränität der Gesamtheit der verbündeten Regierungen und überließ die Beantwortung der Frage, ob und inwieweit den Gliedstaaten noch eine Souveränität zukomme, der wissenschaftlichen Lehre. Die Verfassung des Norddeutschen Bundes ist dann auch die Basis gewesen für den Ausbau der Reichsverfassung von 1871. Im Großen und Ganzen bewegt sich letztere, soweit die Organe in Frage kommen, in den Grenzen der Verfassung des Norddeutschen Bundes. Jellinek [1]) bezeichnet diese Gründung als eine nationale Tat, womit er sagen will, daß die Staatengründung stets eine Tatsache und niemals eine juristische Konstruktion sein kann. Tatsächlich war ja auch der Norddeutsche Bund der erste praktisch erfolgreiche Versuch, wenigstens einen großen Teil des deutschen Volkes zu einer Einheit nach außen zusammenzuschließen. Das, was wir in der Verfassung von 1871 als wesentliche Bestandteile kennen, findet sich bereits in der Verfassung des Norddeutschen Bundes und ist nur mit wenig Änderungen in die neue Verfassung übernommen worden. Das Bundespräsidium war beim König von Preußen; die neue Verfassung brachte aber hier insofern eine Änderung, als sie den Inhaber dieser Präsidialgewalt, den jeweiligen König von Preußen, mit einer Krone ausstattete, die aber eine monarchische Herrschergewalt nicht als Unterlage hatte. Eben diese Ausstattung des Präsidiums mit monarchischen Ehrenrechten in der Verfassung von 1871 im Gegensatz zur Verfassung des Norddeutschen Bundes gab dann zu der irrtümlichen Anschauung Veranlassung, der Norddeutsche Bund sei keine Monarchie gewesen, wohl aber das Deutsche Reich von 1871. Im übrigen war das Parlament des Norddeutschen Bundes rechtlich von dem Reichstag der Verfassung von 1871 wohl wenig verschieden. Der Bundesrat des Norddeutschen Bundes war aber ein unmittelbarer Nachfolger des Bundestages im Deutschen Bund. Man wählte die Bezeichnung

[1]) Allgemeine Staatslehre, S. 775.

[2]) Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart, 1922, Seite 162.

Bundesrat, um dem mit weit größeren Machtbefugnissen ausgestatteten neuen Kollegium nach außen hin die Erinnerung an den tatenlosen Bundestag zu ersparen. Der neue Bundesrat war dann als der verfassungsgemäße Vertreter des Trägers der Bundesgewalt jene starke Regierung, die zur Erhaltung des neuen Bundesstaates nötig war. Neben ihm erschien dann als zweites Regierungsorgan der Bundeskanzler, eine Stellung, die vom preußischen Ministerpräsidenten eingenommen wurde. Der Bundeskanzler des Norddeutschen Bundes war der einzige Minister des Bundesstaates. In der Verfassung selbst wurde über seine Verantwortlichkeit nichts gesagt. Zweifellos war er als preußischer Minister dem preußischen König gegenüber verantwortlich, dem Bund gegenüber erschien er aber als unverantwortlich. Als man daran ging, aus der Verfassung des Norddeutschen Bundes die des Reiches von 1871 zu schaffen, hat man die Verantwortlichkeit ausdrücklich ausgesprochen. Offenbar war diese Bestimmung nichts anderes als eine formale Konzession an die liberal eingestellten süddeutschen Staaten. An die Möglichkeit, den Bundes- oder den Reichskanzler zur Verantwortung zu ziehen, hat weder im Norddeutschen Bund noch in den herrschenden Schichten des Deutschen Reiches jemand gedacht. Bei der nur wenige Jahre umfassenden praktischen Geltung der Verfassung des Norddeutschen Bundes konnten die Vorzüge und Mängel dieses Gesetzgebungswerkes kaum in Erscheinung treten. Es ist somit diese Bundesverfassung lediglich als Vorarbeit für die Reichsverfassung von 1871 anzusehen.

Die Verfassung von 1871.

Wenn man die Verfassung von 1871 mit unserem Problem in Verbindung bringt, so ist zunächst festzustellen, welchem Staatstypus das Deutsche Reich von 1871 zuzuzählen ist, nach welchen staatsrechtlichen Prinzipien dasselbe organisiert war. Diese Feststellung ist deswegen nötig, um die Rechte der Regierung und des Parlamentes genau präzisieren zu können.

Von der Gründung des Reiches bis zum Zusammenbruche 1918 konnte man die verschiedensten Theorien über den staatsrechtlichen Charakter des Reiches hören. Einig war man nur darüber, daß das Reich ein Bundesstaat und nicht ein Staatenbund war. Viele sahen im Reich eine Monarchie, und zwar eine konstitutionelle

Monarchie. Diesen Standpunkt vertrat vor allem Gierke [1]). Die Anhänger dieser Theorie sahen in dem deutschen Kaiser einen Monarchen. Im Laufe der Zeit kam man aber noch während der Geltung dieser Verfassung zur richtigen Einsicht, daß im Reiche der Kaiser kein Monarch und insbesondere auch kein konstitutioneller Monarch war. Man ließ wohl absichtlich die endgültige Erörterung dieser Frage unerledigt und bezeichnete das Reich als einen Staat sui generis. Tatsächlich stand dem Parlament, dem Reichstag nicht wie in den konstitutionellen Staaten ein Monarch gegenüber. Der Träger der Staatsgewalt war nicht der Kaiser als solcher, sondern jene juristische Person, die aus den Trägern der Staatsgewalt in den einzelnen Bundesstaaten gebildet wurde. Das Reich war vielmehr eine Republik, deren Glieder 22 Monarchien und drei Städterepubliken waren. Der Träger der Staatsgewalt im Reich wurde durch den Bundesrat vertreten. Dieser war kein Parlament, denn er bestand aus den jederzeit abrufbaren, an ihre Instruktionen gebundenen, von den Trägern der Staatsgewalt der einzelnen Bundesstaaten bevollmächtigten Ratsmitgliedern. Wenn man schon das konstitutionelle Prinzip im Deutschen Reich nach der Verfassung von 1871 gelten lassen wollte, so würde dann die Stellung des konstitutionellen Monarchen von der Gesamtheit der Träger der Staatsgewalt in den einzelnen Bundesstaaten eingenommen werden. Der Reichstag hingegen war tatsächlich ein Parlament, denn er kam durch die Volkswahl zustande; seine Mitglieder waren die nicht an Instruktionen gebundenen, während der Legislaturperiode unabsetzbaren Abgeordneten. Die Schwierigkeit der Erfassung des alten Reiches für unser Problem liegt dann in der Beantwortung der Frage, durch welches Organ der Träger der Staatsgewalt dem Parlament gegenübergetreten ist und welches Organ die von dem Träger der Staatsgewalt bestellte Regierung war. M. a. W., was war der Bundesrat und was war der Reichskanzler? Meiner Auffassung nach waren beide Regierungsorgane. Man könnte auf den ersten Blick vielleicht die Anschauung vertreten, daß der Bundesrat eher ein Oberhaus mit ziemlich weitgehenden Befugnissen war; andererseits könnte auch behauptet werden, daß der Bundesrat als Vertreter des Trägers der Staatsgewalt den Beschlüssen des Reichstags gegenüber ein Sanktionsrecht gehabt hätte. Dies ist aber nicht richtig, denn in der Verfassung steht von einem solchen

[1]) Das alte und das neue Deutsche Reich, 1874.

Sanktionsrecht überhaupt nichts, sondern die Verfassung schreibt vielmehr einen übereinstimmenden Beschluß beider Kollegien, nämlich des Bundesrats und des Reichtags vor. Da aber der Bundesrat, ganz entgegen den Befugnissen eines Oberhauses, ein weitgehendes Verordnungsrecht hatte, das der Reichsregierung, dem Reichskanzler nicht zustand, so muß man den Bundesrat tatsächlich als Regierung ansehen, dies um so mehr, als seine Bestellung durch den Träger der Staatsgewalt im Reich ähnlich erfolgte, wie der Monarch seine Minister berief. Dem Konstitutionalismus ist dann die Stellung des Bundesrats als Regierung nachgebildet. Welche Stellung hatte aber dann der Reichskanzler, der nach außen hin nominell die Regierung des Deutschen Reiches war, inne gehabt, wie war sein Verhältnis zum Bundesrat und zum Parlament gestaltet? Gerade für diese Fragen findet sich eine Fülle von Literatur, welche die widersprechendsten Ansichten zur Geltung zu bringen sucht.

Wittmayer [1]) stellt den Reichskanzler, der von dem Bundesmitgliede König von Preußen ernannt wurde, tatsächlich als eine starke Regierung dar, denn er meint, daß der Kanzler als Vollstrecker des kaiserlichen Willens und des Bundesgliedes Preußen jederzeit imstande war, jede Verfassungsänderung von vornherein unmöglich zu machen und jede Gesetzesänderung in Militärangelegenheiten, in Zoll- und handelspolitischen Fragen entscheidend zu beeinflussen. Weiter meint Wittmayer, daß durch das Stellvertretungsgesetz vom 17. März 1878 die gegenzeichnungsberechtigten Staatssekretäre, die als Stellvertreter des Reichskanzlers gedacht waren, und die mit dem Kanzler zusammen als Reichsleitung bezeichnet wurden, tatsächlich keine Reichsregierung waren. Als solche sieht Wittmayer den Bundesrat an. Er bemängelt auch, daß der Reichskanzler stets preußischer Ministerpräsident und die Staatssekretäre meistens preußische Bundesratsbevollmächtigte waren, so daß die formelle Reichsregierung im Bundesrat ruhte und sich an das preußische Staatsministerium anlehnte. Eine solche preußisch-deutsche Reichsleitung arbeitete dem Reich gegenüber ziemlich unverantwortlich. Die Personalunion zwischen Reichskanzler und dem preußischen Minister des Äußeren war eine der Hauptgrundlagen der Hegemonie Preußens im Reich. Nebenbei sieht man aber diese Hegemonie auch wirtschaftlich begründet

[1]) Die Weimarer Reichsverfassung, S. 274 bis 277.

durch die wirtschaftliche Macht, die der Besitz des preußischen Eisenbahnnetzes dem Staate bringen mußte [1]). Die Schwierigkeit der Stellung des Reichskanzlers wurde noch dadurch vermehrt, daß er in der Verfassung für verantwortlich erklärt wurde, es aber an einer Bestimmung fehlte, wem gegenüber der Kanzler verantwortlich war, ob dem Kaiser, dem Bundesrat oder dem Reichstag. Eine Ministerverantwortlichkeit für den Reichskanzler bestand nur insoweit, als er preußischer Minister war. Er konnte daher nur wegen Verletzung der Preußischen Verfassung vor den preußischen Staatsgerichtshof [2]) gestellt werden. Im Reiche fehlte es auch rein theoretisch an der Legitimation zur Anklage und auch an der nötigen richterlichen Instanz.

Jellinek [3]) zeigt aber, daß der Reichskanzler im Vergleich zum Bundesrat das Regierungsorgan minderer Macht ist, denn nach dem Wortlaut der Verfassung von 1871 konnte der Reichskanzler im Bundesrat keinen Antrag stellen; um dazu legitimiert zu sein, mußte er preußischer Bundesratsbevollmächtigter sein. Jellinek sieht den Bundesrat tatsächlich als das mächtigste Organ im Reiche an, denn [4]) er weist darauf hin, daß in jedem Staate irgendeine Entscheidungsgewalt vorhanden sein muß, daß im Deutschen Reiche die Entscheidungsgewalt bei den verbündeten Regierungen stand, die durch den Bundesrat vertreten wurden, denen gegenüber Preußen aber als Inhaber des Bundespräsidiums tatsächlich und rechtlich überlegen war. Nach Wittmayer [5]) war der Bundesrat Reichsregierung, praktisch schon deshalb, weil er die Gesetzesinitiative hatte, ein Recht, das sich keine Regierung nehmen läßt.

Soweit nun das Deutsche Reich nach der Verfassung von 1871 in Betracht kommt, haben wir es beim Bundesrat mit einer starken Regierung zu tun. Der Reichskanzler, der nichts anderes war, als eine formelle Regierung, mußte an Bedeutung dem Bundesrat wesentlich nachstehen. Zum Ausdruck ist diese überragende Regierungsmacht des Bundesrates durch das ihm eingeräumte Verordnungsrecht gekommen, von dem er weitgehend Gebrauch machte. Formell war allerdings der Reichskanzler Regierung, denn er war

---

[1]) Conrad, Volkswirtschaftspolitik, 1923, S. 411.

[2]) Der weder organisiert war, noch jemals in Tätigkeit getreten ist, Huber, Verfassung des Freistaates Preußen, 1921, S. 116.

[3]) Allgemeine Staatslehre, S. 537.

[4]) a. a. O. S. 554.

[5]) a. a. O. S. 350.

der verantwortliche Minister. Alle staatsrechtlichen Willensäußerungen des Kaisers als des Bundespräsidenten waren hinsichtlich ihrer Gültigkeit an die Gegenzeichnung des Reichskanzlers gebunden.

Laband [1]) sieht im Reichskanzler eine zweifache Funktion: er ist nämlich nach Art. 15 der Reichsverfassung der mit der Geschäftsleitung beauftragte Vorsitzende des Bundesrats und ist als solcher kein Reichsorgan, sondern nur der jederzeit abrufbare, an Instruktionen gebundene Bevollmächtigte des Königs von Preußen. In zweiter Linie soll der Reichskanzler „Reichsminister des Kaisers" gewesen sein. So richtig die erste Qualifikation des Reichskanzlers ist, so wenig kann man die zweite als vorhanden ansehen. Der Reichskanzler war nicht Minister des Kaisers, sondern Minister des Reiches. Der „Reichsminister des Kaisers" hätte zur Voraussetzung gehabt, daß der Kaiser Träger der Staatsgewalt gewesen wäre, denn nur dieser oder seine verfassungsgemäß bestellte Vertretung kann einen Minister, eine Regierung schaffen. Völlig unrichtig ist es aber, wenn Laband den Begriff des „Reichsministers des Kaisers" durch Art. 17 der Reichsverfassung zu stützen sucht. Dieser Art. 17 spricht allerdings von der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, er sagt aber nicht, wem der Reichskanzler verantwortlich ist, und wie diese Verantwortlichkeit im einzelnen Falle rechtlich geltend gemacht werden konnte. Offenbar ist das Institut der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers absichtlich legislatorisch nicht weiter ausgebildet worden und zwar im Interesse der Hegemonie Preußens. Der Reichskanzler als preußischer Minister war dem Willen des preußischen Königs, der ja ein konstitutioneller und kein parlamentarischer Monarch war, unbedingt untergeordnet. Der König von Preußen konnte ihn daher zwingen, im Reiche entweder nur preußische Politik zu treiben oder zu demissionieren. Rechtlich war daher der Reichskanzler von sehr geringer Bedeutung. Im Reiche konnte er Bedeutung und Einfluß nur dann haben, wenn er eine tatkräftige, den geistigen Durchschnitt weit überragende Persönlichkeit war. Dieses Verhältnis zeigt deutlich, daß im praktischen Leben es nicht so sehr auf theoretisch geschaffene Rechtsregeln, sondern auf machtvolle, starke Persönlichkeiten ankommt, die im Stande sind, das Staatswohl bestimmende Tatsachen zu schaffen. Eine solche Persönlichkeit war Bismarck. Er war wirklich jene starke Regierung, deren gerade das zu theoretischen

[1]) Deutsches Reichsstaatsrecht, 1919, S. 89, 91, 164.

Spekulationen hinneigende deutsche Volk so dringend bedarf. Die übrigen Organe des deutschen Reiches, vor allem der Reichstag, aber auch der mit vielen Rechten ausgestattete Bundesrat, waren während Bismarcks Regierung unbedeutend. Bismarck hat in kleinem Umfang, als preußischer Ministerpräsident, bewiesen, daß, wenn es die Staatsnotwendigkeit, die Existenz des Staates erforderte, er auch ohne, ja, gegen das Parlament regieren konnte, er hätte dies auch im gegebenen Falle im Deutschen Reiche getan. Keiner seiner Nachfolger verfügte über gleiche Eigenschaften, alle mußten sie sich teils vom Bundesrat, teils aber auch vom Reichstag beeinflussen lassen.

Die Reform der Verfassung von 1871 durch Gesetz vom 28. Oktober 1918 traf vom parlamentarisch-demokratischen Standpunkt aus gesehen insofern das Richtige, weil sie den Reichskanzler vom Vertrauen des Parlaments abhängig machte.

Obwohl die deutsche Verfassung von 1871 sich in vielen und hauptsächlichen Grundsätzen unmittelbar an die Verfassung des Norddeutschen Bundes anschloß, ist dennoch die Institution des Reichskanzlers eine selbständige Schöpfung [1]). Der Bundeskanzler des Norddeutschen Bundes war keineswegs mit dem Reichskanzler der Verfassung von 1871 in eine Linie zu stellen, denn er war kein selbständiges Bundesorgan und auch als Bundesbeamter dem preußischen Minister des Auswärtigen untergeordnet. Welcher staatsrechtliche Wert der Gegenzeichnung der Anordnungen des Bundespräsidiums durch einen derartigen Bundeskanzler beizumessen ist, bedarf wohl keiner weiteren Erörterung. Dagegen enthält der Art. 17 der Verfassung von 1871 die bekannte Vorschrift, daß der Reichskanzler die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers, die dieser im Namen des Reiches erläßt, gegenzuzeichnen und durch seine Verantwortlichkeit zu decken hat. Diese Bestimmung hatte die wichtige Folge, daß der Reichskanzler nicht mehr, wie der Bundeskanzler des Norddeutschen Bundes, in dienstlicher Abhängigkeit vom Preußischen Minister des Äußeren stehen konnte, was zur Vereinigung beider Ämter in einer Person führte.

---

[1]) Jellinek. Ein Gesetzesentwurf betr. die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, 1909. Jellinek, Zur Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, Deutsche Juristen-Zeitung 1909, S. 532. Laband, Der Staatsgerichtshof, Deutsche Juristen-Zeitung 1909, S. 393. S. G. Hoffmann, Monarchisches Prinzip und Ministerverantwortlichkeit.

Die weitere natürliche Folge davon war, daß Bismarck das Reichskanzleramt als ein selbständiges Amt für sich in Anspruch nahm.

Betrachtet man den Art. 17 etwas näher, so wird man auf zwei Punkte stoßen, die zu Unklarheiten sehr leicht Anstoß geben konnten. Rechtstheoretisch genommen war ja der Kaiser weder Träger der Staatsgewalt im Reich noch sonst ein mit rechtlichen Befugnissen ausgestattetes besonderes Organ desselben. Das Gebiet, das der Gegenzeichnung des Reichskanzlers unterworfen war, war somit rechtlich ein außerordentlich geringes. Die zweite Unklarheit war aber der Umstand, daß wohl eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers festgestellt, aber nicht gesagt wurde, wem der Reichskanzler für seine Gegenzeichnung verantwortlich sei und wie und bei welcher Stelle diese Verantwortlichkeit geltend gemacht werden kann. Anscheinend dürfte man nicht fehl gehen, wenn man diese Bestimmung des Art. 17. ihrer praktischen Wirksamkeit nach lediglich als eine Höflichkeitsbezeigung gegen die parlamentarischen Institutionen auffaßt. Diese Bemerkung gilt aber nur hinsichtlich der tatsächlichen Wirksamkeit der genannten Gesetzesstelle, denn die Motive, die dem Antrag Bennigsen, der die Veranlassung zur Formulierung des Art. 17 war, zu Grunde lagen, gingen tatsächlich darauf hinaus, im Reiche ein verantwortliches Regierungsorgan zu schaffen. Praxis und Lehre haben sich öfters während des Bestandes der Verfassung von 1871 mit der genannten Gesetzesstelle befaßt, ohne jedoch im Stande gewesen zu sein, ihre fehlerhafte Konstruktion zu verbessern oder durch Verfassungsänderung neu zu gestalten. Theoretisch begegnet man mehrfach der Behauptung, die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers habe dem Bundesrate und dem Reichstag gegenüber bestanden. In der Verfassungsurkunde ist für eine derartige Anschauung ein Anhaltspunkt tatsächlich nicht gegeben, denn wollte der Gesetzgeber eine derartige Verantwortlichkeit feststellen, dann hätte er entweder einem dieser Kollegien oder beiden zusammen das Recht einräumen müssen, vor einer zu bestimmenden Stelle im Reiche den Reichskanzler tatsächlich zur Verantwortung zu ziehen. Man kann von Seydel nicht Unrecht geben, wenn er den Art. 17 staatsrechtlich als Phrase erklärt. Auch der Streit, ob es sich hier um eine rein rechtliche oder bloß politische Verantwortlichkeit handle, war, weil das Streitobjekt überhaupt nicht bestand, unfruchtbar und

überflüssig. Auch kann ich Jellinek[1]) nicht beipflichten, wenn er meint, daß der Reichskanzler für alle seine amtlichen Handlungen und Unterlassungen verantwortlich war. Denn eine solche Verantwortlichkeit mag wohl nur moralisch vorhanden gewesen sein; sie entzieht sich daher von selbst jeder rechtlichen Kritik. Aber Jellinek selbst muß an derselben Stelle zugeben, daß dem Reichskanzler bei Verfassungskonflikten aus dem Art. 17 verfassungsmäßige Schranken von irgend einer Bedeutung nicht gegenüberstanden. Man hat das Empfinden, daß der Reichstag bei der Beratung und Beschlußfassung über die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, insbesondere bei der Formulierung des Art. 17, teils eine klare gesetzliche Formulierung aus parteipolitischen Gründen nicht wollte, teils derart im Banne der überragenden Persönlichkeit Bismarcks stand, daß, wollen wir es offen sagen, den Parteien auch der Mut fehlte, mit Bismarck clara pacta zu schaffen. Für die zweite Anschauung spricht die Tatsache, daß der Antrag Bennigsen noch die Bestimmung enthielt, daß die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und das zur Geltendmachung derselben zu beobachtende Verfahren durch ein besonderes Gesetz zu regeln sei. Durch die Ablehnung dieses zweiten Teiles des Antrags Bennigsen wurde der Reichskanzler tatsächlich für unverantwortlich erklärt. Allerdings wurde zur Begründung dieser Ablehnung gesagt, es sei überflüssig, eine solche Bestimmung in die Verfassung aufzunehmen, weil der Reichstag jederzeit Gelegenheit finden könnte, die verfassungsmäßige Verantwortlichkeit des Reichskanzlers eingehend auszugestalten. Man kann diesen Ausführungen gegenüber das Gefühl nicht unterdrücken, daß man sich hier hinter den Spruch: „Aufgeschoben ist nicht aufgehoben" stellte und sehr wahrscheinlich die Absicht hegte, bei einem Wechsel in der Person des Kanzlers dem Nachfolger Bismarcks mit der Forderung nach wirklicher Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gegenüberzutreten.

Auch die spätere Gesetzgebung hat niemals den Versuch gemacht, diese tatsächliche Verantwortungslosigkeit des Reichskanzlers aus der Welt zu schaffen. An derselben hat auch das Gesetz vom 17. 3. 1878 über die Bestellung von verantwortlichen Stellvertretern des Reichskanzlers nichts geändert und nur das Reichsbeamtengesetz zeigt in seinem § 35 eine leise Annäherung an parlamentarische Verhältnisse, weil dort gesagt wird, daß der Reichs-

[1]) Bd. II, Schriften und Reden, S. 432.

kanzler und die Staatssekretäre jederzeit ihre Entlassung erhalten und fordern können. Aber auch diese Gesetzesstelle räumt weder dem Reichstag noch dem Bundesrat das Recht ein, die Entlassung der genannten Beamten zu verlangen.

Bismarck hat nach seiner Entlassung zugegeben, daß die tatsächliche Unverantwortlichkeit den Reichskanzler zu einem Kabinettssekretär machte, der sich lediglich auf die Ausführung des Befohlenen zu beschränken hatte [1]).

Ich halte es für unrichtig, wenn Jellinek [2]) in der deutschen Reichsverfassung die Krone dem Reichskanzler gegenüberstellt. Eine solche Gegenüberstellung kann es deshalb schon nicht geben, weil, wie bereits oben gezeigt, das Deutsche Reich von 1871 weder eine Monarchie noch im besonderen ein konstitutioneller Staat war, denn Träger der Staatsgewalt war nicht der Kaiser, er war nur, wenn auch unmittelbares, so doch sekundäres Organ des Reiches, das seine Existenz von dem primären Organ, dem Träger der Reichsgewalt, also der Gesamtheit der die Staatsgewalt in den einzelnen Bundesstaaten besitzenden Personen ableitete.

Wenn tatsächlich der Deutsche Kaiser im Reiche bestimmende Macht ausübte, so haben wir es nicht mit einer Rechtsausübung, sondern mit einer Tatsache zu tun, die politische Grundlagen hat. Die faktische, die meisten Reichsorgane überragende Macht des Kaisers beruhte nicht in der Reichsverfassung, sondern lediglich in der Tatsache, daß er als konstitutioneller Monarch, also als Träger der Staatsgewalt des größten deutschen Bundesstaates, des Königreichs Preußen, fungierte, der politisch und militärisch mächtigste Bundesfürst war, dem praktisch von den anderen Bundesfürsten Widerstand nicht geleistet werden konnte.

Schließlich darf man aber auch an einer rechtshistorischen Erwägung nicht vorübergehen. Der englische Staatsmann Robert Peel hatte offenbar recht, wenn er meint, die Tage der Staatsanklage seien vorüber, und es sei deshalb überflüssig, derartige Klauseln in eine Verfassung zu übernehmen; Tatsache ist auch, daß in England seit 1830 eine solche Anklage nicht mehr und bei den kontinentalen Staaten Europas niemals erhoben wurde. Selbst in dem an parlamentarischen Kämpfen so reichen alten Österreich ist es trotz der Ministerverantwortlichkeit und trotz der gesetzlich

---

[1]) Jellinek, a. a. O., S. 434.
[2]) a. a. O. S. 434.

festgelegten Anklagemöglichkeit in keinem Falle zu einer Ministeranklage gekommen.

Ist tatsächlich ein parlamentarischer Staat vorhanden, dann genügt der leiseste Druck der Parlamentsmajorität, um den verantwortlichen Minister zu stürzen.

Als Musterbeispiel für einen Staatsmann, der als Regierung von Bedeutung ist, kann man Bismarck ansehen. Ratzenhofer [1]) hat vollkommen recht, wenn er meint, Bismarck verachtete die Parlamentsmehrheit. Gerade seine Politik ging darauf hinaus, Preußen und durch dieses Deutschland auf dem Wege der Sicherung dynastischer Interessen mächtig zu machen. Er stellte sich um dieses Zweckes willen nahezu mit allen bedeutenden Parteien in Widerspruch. Für den preußischen Staat war diese Art der Regierungsausübung zweifellos vollkommen richtig. Andererseits konnte er im Reich auf dem genannten Wege sein Ziel nicht erreichen, denn die Kaiseridee stützte sich auf das erfolgreiche Heer und auf das im Volke seit dem Untergang der Hohenstaufen noch immer lebendige Einheitsideal. Die Vertragstreue der Bundesfürsten, die Bismarck so gern in parlamentarischen Debatten als grundlegend vorbrachte, konnte eine Stütze des Kaisers nicht bilden. Mag staatsrechtlich die Kaiserwürde nach der Verfassung von 1871 noch so sehr ohne Bedeutung gewesen sein, politisch war das Gegenteil der Fall. Die Kaiseridee kam einem langgehegten Bedürfnis des Volkes entgegen. Die Träger der Staatsgewalt in den einzelnen Bundesstaaten waren einschließlich der preußischen Königspartei Partikularisten, im günstigsten Falle Föderalisten strenger Observanz. Diesen zentrifugalen Bestrebungen der Reichsfürsten wurde die politische Macht der Reichsregierung, also des Reichskanzlers, mit Erfolg gegenübergesetzt. Ratzenhofer meint, daß der Untergang des römisch-deutschen Kaiserreichs besiegelt war, als der Kaiser den Zusammenhang mit den allgemeinen Interessen des Volkes verloren hatte. Schon in der Zeit der Niederschrift bzw. der letzten Redaktion von Ratzenhofers Werk, Anfang 1893, ist es bezeichnend, wenn er S. 337 sagt: „Der König von Preußen ist nur solange ein sicherer Kaiser von Deutschland, als die äußere Politik keine verdüsternden Schatten auf das Reich wirft". Heute kann man diese eigenartigen prophetischen Bemerkungen, die Zeugnis ablegen von

[1]) Bd. I, S. 337.

der tiefen Einsicht Ratzenhofers in die Beziehungen der Völker untereinander, nur mit schmerzlicher Bewegung lesen.

Der Reichstag von 1871 ist formalrechtlich ein Parlament nach konstitutionellen Prinzipien. Das Muster für seine Organisation findet sich in der Preußischen Verfassung von 1850 in jenen Bestimmungen, die vom Landtag handeln. Dem konstitutionellen Charakter des Reichstags entspricht es, daß er ein Vertreter des gesamten Deutschen Volkes war, daß in seiner Zusammensetzung und in seiner Funktion auf die einzelnen Gliedstaaten keine Rücksicht genommen wurde, sondern daß vielmehr der Reichstag das Deutsche Volk als eine Einheit repräsentierte. Es war das erste Mal, daß staatsrechtlich und politisch das Deutsche Volk als Einheit in Erscheinung trat. Nichtsdestoweniger kannte, wie bereits erwähnt, die Verfassung von 1871 das Deutsche Volk nicht als Staatsorgan. Denn es hatte weder die Staatsgewalt im Ganzen, noch zu einem Teile derselben. Es hatte also kein Herrschaftsrecht im Reich, sondern es stand ihm, bzw. seiner Vertretung, dem Reichstag, lediglich ein Zustimmungsrecht bei der Gesetzgebung zu, ebenso die Kontrolle der Organe des Reiches. Die Kompetenz des Reichstages war eine solche minderen Ranges, denn überall dort, wo die Kompetenzgrenzen nicht durch eine Rechtsnorm bestimmt waren, sprach die Vermutung für die Kompetenz des Bundesrates. Der Reichstag hatte, dem konstitutionellen Prinzip entsprechend, kein Selbstversammlungs- und kein Selbstauflösungsrecht. Nach Art. 12 der Reichsverfassung war es Recht und Pflicht des Kaisers, den Reichstag zu berufen, zu eröffnen, zu vertagen und zu schließen. Es war daher eine Versammlung der Reichstagsabgeordneten, die nicht vom Kaiser berufen wurde, rechtlich kein Reichstag, und die Beschlüsse einer solchen Versammlung wären staatsrechtlich nichtig gewesen. Dem Kaiser oblag nach Art. 13 der Verfassung die Pflicht, den Reichstag mindestens einmal im Jahre einzuberufen. Eine Vertagung des Reichstages war ohne seine Zustimmung nur für einen Zeitraum von dreißig Tagen möglich. Die Schließung des Reichstages hingegen, die Festsetzung des Endes der Sitzungsperiode, lag im freien Ermessen des Kaisers. In dem eben Gesagten sind staatsrechtliche Pflichten des Kaisers erwähnt; die Verfassung aber sagt nicht, wie der Kaiser zur Erfüllung dieser Pflichten angehalten werden konnte. Er war als Monarch des Königreichs Preußen, auch als Kaiser, unverantwortlich. Für seine Handlungen, zu denen man aber auch die negative Seite,

nämlich die Unterlassungen, zu rechnen hat, trug die Verantwortung der Reichskanzler. Da nun aber der Reichskanzler wohl als verantwortlich bezeichnet wurde, aber nicht gesagt wurde, wem er verantwortlich ist, es somit keine Stelle gab, die den Reichskanzler zwingen konnte, für die Handlungen und Unterlassungen des Kaisers rechtlich einzustehen, so hatte der Kaiser in der Praxis dem Reichstage gegenüber nur Rechte, keineswegs aber auch erzwingbare Pflichten. Die Auflösung des Reichstages war in die Hand des Trägers der Staatsgewalt im Reiche gegeben, denn diese Auflösung erfolgte durch kaiserliche Verordnung, die aber einen daraufgerichteten Bundesratsbeschluß zur Voraussetzung hatte [1]). An diesem Beschlusse nahm der Kaiser als König von Preußen durch die preußischen Bundesratsbevollmächtigten teil. Es war aber nach dem Gesagten nicht möglich, daß der Kaiser oder der Bundesrat für sich allein eine Reichstagsauflösung hätte herbeiführen können.

Der Reichstag nahm in der staatsrechtlichen Lehre ebenso wie das Deutsche Reich nach der Verfassung von 1871 eine Sonderstellung ein. Er war nur formal dem Parlament des Konstitutionalismus nachgebildet, in der Wirklichkeit war er kein konstitutionelles Parlament, denn es fehlte ihm als Gegenstück die konstitutionelle Monarchie. Eine Volksvertretung nach dem parlamentarischen Prinzip war er schon deswegen nicht, weil das Deutsche Reich kein parlamentarisch regierter Staat war, denn der einzige verantwortliche Minister des Reiches, der Reichskanzler, war bis zum September 1918 vom Vertrauen oder Mißtrauen des Parlaments völlig unabhängig.

Als eigentliche Regierung fungierte in der Praxis der Bundesrat. In dem Zusammenfallen der Vertretung des Trägers der Staatsgewalt mit der Ausübung der Regierungsgewalt durch den Bundesrat kann man eine Rückbildung zu den Prinzipien des Absolutismus sehen, denn im absolut regierten Staate ist, wie bereits gezeigt wurde, Herrscher, Träger der Staatsgewalt und die Regierung ein und dasselbe, weil letztere nur vom Herrscher abhängig ist, von ihm auch nach Willkür berufen und entlassen werden kann. Auch die Bundesratsbevollmächtigten unterlagen dieser willkürlichen Berufung und Entlassung durch den Träger der Staatsgewalt, die einzelnen Bundesstaaten. Aus der überragenden Stellung, die

---

[1]) Art. 24 der R. V.

der Bundesrat innehatte, ergab sich dann in der Praxis eine starke Einschränkung der Bedeutung des Reichstages zu Gunsten der im Bundesrat gegebenen starken Regierung. Der Reichstag war rechtlich und politisch ein Zwitterding, er war eine schwache Abschlagszahlung auf die modernen Forderungen und auf die in Gesamt-Europa schon 1871 wenigstens parteipolitisch lebendigen Bestrebungen auf Einführung des Parlamentarismus. In seiner verhältnismäßigen Machtlosigkeit war der Reichstag, vielleicht noch mehr als die übrigen Parlamente, lediglich eine Stätte des Redens und nicht des Handelns. Am deutlichsten zeigte sich dies in der Gesetzesinitiative. Ich glaube, unter den zahlreichen Reichsgesetzen, die von 1871 bis 1918 geschaffen worden sind, nicht auch nur eines von Bedeutung finden zu können, das nicht der Initiative der Regierung seine Existenz verdankt. Eine so wichtige Frage, wie die rechtliche Erfassung des Tarifvertrages, der bereits vor 1918 in der Praxis zahlreich benützt wurde, konnte durch ein Reichsgesetz nicht erledigt werden, weil die Initiative zu einem solchen Gesetz nicht von der Reichsregierung herrührte, sondern von Reichstagsmitgliedern der verschiedenen politischen Parteien, darunter auch der Konservativen.

Die Reichsverfassung von 1919.

Dem Parlament im Deutschen Reich nach der Verfassung von 1919 stehen zwei Regierungsorgane gegenüber: das eine ist die Reichsregierung, das andere der Reichspräsident. Wittmayer [1]) nennt diese beiden Organe die Gegenspieler des Reichstags. Der Minister des konstitutionellen Systems war, wie Wittmayer [2]) bemerkt, ein Konvertit, ursprünglich ein Fürstendiener, der einzig und allein seinem Herrn verantwortlich war und der dann im Laufe der Zeiten neben diesem einzigen Herrn noch einen zweiten erhielt, dem gegenüber er ebenfalls verantwortlich war. Eigentlich hätte nach dem konstitutionellen Gedanken die Verantwortung für staatsrechtliche Akte der Monarch und das Parlament zusammen tragen sollen. Da man aber noch immer im öffentlichen Recht an dem Satze festhielt „princeps legibus solutus", so mußte notgedrungen der erste Diener des Fürsten, der Minister, die Regierungsakte des Monarchen dem Parlament, also dem Volke gegenüber,

[1]) Die Weimarer Reichsverfassung, 1922, S. 333.
[2]) a. a. O. S. 335.

vertreten, woraus sich aber dann die notwendige Folge ergab, daß nur jene staatsrechtlichen Handlungen des Monarchen Geltung hatten, die die Gegenzeichnung des Ministers trugen. Diese Gegenprüfungspflicht führte nach und nach zu einer völligen Abhängigkeit vom Parlament. Trotz dieser Abhängigkeit des parlamentarischen Ministers von der Volksvertretung ist auch in rein parlamentarischen Staaten noch immer die Regierung jenes Organ, das am unmittelbarsten die Äußerung der Staatsgewalt dem Volke gegenüber behauptet. Hatschek[1]) bezeichnet die Tätigkeit der Regierung als Zusammenwirken der obersten Verfassungsorgane den unteren Zentralstellen des Staates gegenüber. Man versteht dann unter Regierung diejenigen Funktionäre im Staate, die jenes Zusammenwirken hervorbringen. Die Bedeutung der Regierung ist formaljuristisch in den Art. 57, 64, 65, 66, 68, 69, 73, 74 und 165 der Reichsverfassung von 1919 zusammengefaßt. Ihre hervorragende Machtstellung ergibt sich schon daraus, daß die Vorberatung aller Gesetzentwürfe, somit auch derjenigen, die von anderer zur Einbringung von Gesetzentwürfen kompetenter Stelle (Reichsrat, Reichstag, Volksbegehren) vorgelegt werden, ihr vorbehalten ist. Die Reichsregierung ist ferner ein ausgesprochenes Organ des Unitarismus. Sie ist sogar dem Organe des Föderalismus in der Verfassung, dem Reichsrat gegenüber privilegiert, denn sie beruft denselben und führt in ihm den Vorsitz, Art. 64, 66 R.V. Sie ist ferner der Träger der Reichsverwaltung. Sie hat das Verordnungsrecht, Art. 77 d. R. V. Sie übt die Reichsaufsicht aus, Art. 15, und sie hat die Befugnis, die Ordnung für die Reichsverkehrsmittel zu erlassen, Art. 88 und 91. Eingeschränkt ist die Macht der Reichsregierung durch die Aufstellung der Verwaltungsgrundsätze durch den Reichstag, durch die Untersuchungs- und Überwachungsausschüsse, durch die parlamentarische Ministerverantwortlichkeit, die sich in der Pflicht der Minister äußert, im Falle des Mißtrauensvotums zurückzutreten, und in der staatsrechtlichen Ministerverantwortlichkeit, die als Folge der Verurteilung durch den Staatsgerichtshof die Entlassung aus dem Amte mit sich bringt.

Nach Wittmayer[2]) hat sich im Verhältnis der Regierung zum Parlament im gegenwärtigen Deutschen Reiche nur die Unterlage, der Rechtsgrund, geändert; es ist nach seiner Anschauung

---

[1]) I. S. 252.
[2]) S. 350.

eine Novation eingetreten. Im übrigen ist aber Wittmayer der Anschauung, daß die Regierung als solche eine wesentliche Einbuße ihrer Macht nicht erfahren hat. Man darf dabei nicht außer acht lassen, daß Wittmayer von der richtigen Auffassung ausgeht: im Deutschen Reiche von 1871 war die eigentliche Regierung der Bundesrat, dessen Kompetenz die Reichsregierung von 1919 übernommen hat. Die Reichsregierung hat noch immer die Oberleitung des Ganzen, das einheitliche Richtunggeben für die politischen Geschicke des Staates und die Kulturentwicklung im Staate. Diese Meinung Otto Mayers [1]) will Wittmayer allerdings „nicht mehr so ganz" bezüglich der Reichsregierung von 1919 gelten lassen. Meiner Anschauung nach jedoch ist die Machtbefugnis der Regierung seit dem Bestande der neuen Verfassung nicht nur nicht im Abnehmen, sondern im Wachsen begriffen.

Die wichtigste Machtbefugnis der Regierung dem Reichstag gegenüber liegt in der Möglichkeit der Auflösung. Der deutsche Reichstag ist, streng genommen, ein nicht mit Konsequenz des parlamentarischen Prinzips organisiertes Parlament, denn er hat wohl ein Selbstversammlungsrecht, dagegen steht in der Verfassung nichts davon, daß er ein Selbstauflösungsrecht hat [2]). Man könnte allerdings logischerweise annehmen, daß die Statuierung eines Selbstauflösungsrechts seitens des Reichstags gar nicht nötig sei, denn wenn ein Kollegium das Recht hat, sich selbst zu versammeln, dann muß diesem Selbstversammlungsrecht auch das Recht entsprechen, sich selbst aufzulösen. Nun hat aber die Lehre und die Praxis ein solches Selbstauflösungsrecht des Reichstags bisher nicht anerkannt, und wir stehen vor dem merkwürdigen Schauspiel, daß unsere Reichstagsabgeordneten, die unverantwortlichen, sakrosankten Vertreter des die Staatsgewalt und die Souveränität besitzenden Reichsvolks, durch Vermittlung der Regierung nach deren Belieben wie eine Klasse von Schülern nach Hause geschickt werden können. Meines Erachtens widerspricht es dem Wesen des parlamentarischen Prinzips und der formellen Abhängigkeit der Regierung vom Parlament, daß urbi et orbi über die Auflösung des Reichstages Wochen, ja Monate hindurch verhandelt wird, und die Abgeordneten geduldig warten, bis ein vom Parlament abhängiges Organ die Verantwortung dafür übernimmt, daß sie ihres Amtes

---

[1]) Verwaltungsrecht, I. Bd., S. 3.

[2]) Gegenteilig: Österreichischer Nationalrat von 1920

enthoben werden. Nun hätte allerdings der Reichstag ein Mittel, seine Macht der Regierung, die sich mit Auflösungsplänen trägt, dadurch zu beweisen, daß er der Regierung das Mißtrauensvotum erklärt und sie so zum Rücktritt zwingt. So sehr ein solches Vorgehen logischerweise vollkommen parlamentarisch richtig wäre, so wenig könnte aber auch dann durch einen Reichstagsbeschluß die Parlamentsauflösung erfolgen. Eine solche wäre vom Reichstag selbst aus nach der Verfassung nur in der Form möglich, daß jeder einzelne Reichstagsabgeordnete auf sein Mandat verzichtet. Wie sich aus dem eben Dargestellten ergibt, ist somit die Reichsregierung auch nach der Verfassung von 1919 dem Parlament gegenüber überlegen, und mag man noch so sehr ein Freund des demokratisch-parlamentarischen Prinzips sein, — im Interesse eines geordneten, gesicherten Staatslebens wird man für eine kräftige Regierung stimmen müssen.

Gerade die Frage: Möglichkeit der Auflösung des Parlaments durch eine außerhalb desselben fungierende Stelle oder das Selbstauflösungsrecht als Gegenstück zum Selbstversammlungsrecht führt bei etwas eingehender Betrachtung zur Unterstützung meiner Meinung von der Notwendigkeit einer starken, außerhalb des Parlaments bestehenden Regierung. Theoretisch scheint der Reichstag nach der Deutschen Verfassung von 1919 allerdings so gefestigt zu sein, daß er imstande ist, Angriffe auf seine Existenz zurückschlagen zu können. Wittmayer [1]) sagt über den Reichstag, es ruht „der Nachdruck durchaus auf der umfassendsten Ausgestaltung des Reichstages, als ob man eine dereinst angelegte Beschwerdeliste über Verkümmerung und Unterbindung der früheren Volksvertretung hervorgeholt und bei der Kodifikation Punkt für Punkt nachgeprüft hätte." Er sieht ferner im Artikel 25 und Artikel 50 eine Stärkung der Stellung des Reichstages und meint, daß die Auflösung des Reichstages ohne seinen Willen kaum praktisch je in Wirksamkeit treten kann. Allerdings ist Wittmayers Buch 1922, also vor der ersten Auflösung des Reichstages nach der neuen Verfassung, erschienen. Denkt man das parlamentarische Prinzip im Rahmen der Demokratie konsequent zu Ende, dann müßte man zu dem Schluß kommen, daß in der Deutschen Reichsverfassung ein schwerer Verstoß gegen den Parlamentarismus und die Demokratie durch die Möglichkeit der Reichstagsauflösung seitens der

[1]) Weimarer Reichsverfassung, S. 319.

beiden Regierungsorgane, Reichspräsident und Reichsregierung, geschaffen wurde. Soweit mir bekannt, hat in den mitteleuropäischen Verfassungen eine einzige das Prinzip des Parlamentarismus auch bezüglich der Auflösung des Parlamentes konsequent durchgeführt, nämlich die österreichische Bundesverfassung von 1920. Diese kennt allerdings genau wie das Selbstversammlungsrecht auch nur ein Selbstauflösungsrecht des Parlaments (des Nationalrats). Es gibt keine Stelle im österreichischen Staatsleben, die berechtigt wäre, von sich allein aus einseitig die Parlamentsauflösung zu verfügen. Theoretisch mag es richtig sein, derartige Prinzipien nicht nur logisch zu Ende zu denken, sondern auch in den Gesetzen zum Ausdruck zu bringen. Praktisch dagegen ergeben sich m. E. gegen eine derartige Überspannung der Theorien des Parlamentarismus schwere Bedenken. Bekannt ist, daß in politischen Kämpfen nicht immer die logisch richtige Überlegung, die sachliche Erwägung, sondern vielmehr da Temperament, also eine rein gefühlsmäßige Äußerung der Menschen ausschlaggebend ist. Praktisch ist es immerhin denkbar, daß das Parlament, trotzdem es arbeitsunfähig geworden ist, weil die nötige Mehrheit für die Gesetzgebung nicht erzielt werden kann, aus parteitaktischen Gründen nicht auseinandergeht, sondern weiter verhandelt. Eine solche passive Resistenz des Parlaments — denn nichts anderes wäre ja ein solches Weiterverhandeln — kann unter Umständen in einem kleineren Staate erduldet, ertragen werden. Denn die Beziehungen zwischen Abgeordneten und Wählerschaft sind gerade in derartigen kleinen Territorien intensiver und der Abgeordnete ist trotz seiner rechtlichen Unverantwortlichkeit, ob er nun will oder nicht, dem Drucke des Volkes, also seiner Mandanten, in ziemlich wirkungsvoller Weise ausgesetzt [1]). Das völlige Stagnieren der Gesetzgebung wird auch in derartig kleineren Staaten selbst dann nicht besonders nachteilig empfunden werden, wenn der Regierung das Recht der Notverordnung nicht gegeben ist, denn in solchen Fällen wird sich eine halbwegs geschäftsgewandte Verwaltung immer noch zu helfen wissen; ganz anders aber ist die Sachlage in einem großen Staate. Was im kleinen Österreich mit 6 Millionen Einwohnern zur Not noch erträglich sein kann, müßte im Deutschen Reich um so mehr zu höchst nachteiligen Konsequenzen führen, weil das Reich ein Bundesstaat ist, in dem eine einheitliche Reichsverwaltung nicht

[1]) Wittmayer, Österreichisches Verfassungsrecht S. 11, Austritt aus der Partei.

vorhanden ist, sondern vielmehr die Verwaltung der Hauptsache nach der Kompetenz der Gliedstaaten untersteht. Österreich hingegen hat aus dem alten Staate ein ganz bedeutendes Maß von verwaltungsrechtlichem Zentralismus mit übernommen und denselben auch in der allerneuesten Gesetzgebung anläßlich der Reform des Verwaltungsrechts zum Ausdruck gebracht [1]). Solange derartige Erwägungen rein theoretisch bleiben, kann die verfassungsrechtliche Festlegung der letzten Konsequenzen des parlamentarischen Prinzips hinsichtlich der Parlamentsauflösung ziemlich ohne Bedeutung bleiben. Tritt aber in der Praxis tatsächlich einmal ein solcher Fall ein, daß das Parlament arbeitsunfähig wird, m. a. W. eigentlich nicht arbeiten will, dann steht man vor einem gordischen Knoten, der durchhauen werden muß, und dieses Durchhauen ist dann nichts Anderes als der Staatsstreich. Solche Bestimmungen, wie sie die österreichische Verfassung von 1920 bezüglich der Parlamentsauflösung enthält, drängen zum Staatsstreich. Glaubt ein Politiker, daß hinter ihm die nötige Macht steht, das Parlament auf gewaltsame Weise auseinanderzutreiben, dann findet er in der Herbeiführung der Arbeitsunfähigkeit des Parlaments und im Willen der Parlamentarier, die Selbstauflösung des Parlaments zu verhindern, moralisch und praktisch plausible Gründe, um durch Gewaltsgebrauch einem unhaltbaren Zustand ein Ende zu bereiten.

So sehr nun die Befugnis des Reichspräsidenten, unter Gegenzeichnung eines Regierungsmitgliedes den Reichstag auflösen zu können, theoretisch den Grundlagen der parlamentarischen Theorien widerspricht, so mehr muß die Möglichkeit, daß die beiden Regierungsorgane (Reichspräsident und Reichsregierung) im Notfalle das Parlament auflösen können, für das Deutsche Reich gerade mit Rücksicht auf die Vielgestaltigkeit des politischen Parteilebens als ein Vorzug der Verfassung von 1919 angesehen werden. Die Deutsche Verfassung von 1919 hat dieses Auflösungsrecht auch nicht einer Stelle allein übertragen, wenn auch in der Verfassung nirgends davon die Rede ist, daß die Reichsregierung einen Auflösungsbeschluß fassen oder sonstwie rechtlich hervorrufen kann. Die Verfassung spricht nur von dem Recht des Reichspräsidenten, den Reichstag auflösen zu können. Die Einschränkung, die hier sachlich gemacht wird, ist nur die, daß aus ein und demselben Grunde die Auflösung nur einmal erfolgen kann. Nun sagt aber die Reichs-

[1]) Adamovich, Österreich. Verfassungs- u. Verwaltungsrecht.

verfassung nichts, ob dieser Grund ein rein staatsrechtlicher oder aber ein rein politischer sein kann. Es liegt daher in der Hand des Reichspräsidenten, jederzeit, sei es einen staatsrechtlichen, sei es einen politischen Grund für die Auflösung des Reichstags zu konstruieren und so das Parlament außer Tätigkeit zu setzen. Es ist somit die Einschränkung des Auflösungsrechts des Präsidenten im Sinne des Art. 25 der Reichsverfassung kaum ein Hinderungsgrund. Dagegen besteht aber wohl in der Pflicht zur Gegenzeichnung seitens eines Reichsministers eine wesentliche Beschränkung des Auflösungsrechts des Reichspräsidenten. Denn der Auflösungsbeschluß des Reichspräsidenten hat bei mangelnder Gegenzeichnung staatsrechtlich keinen Wert, andererseits kann aber auch die Regierung ohne den Reichspräsidenten nicht auflösen. Beide Regierungsorgane zusammen sind in Fragen der tatsächlichen Macht um so mehr dem Reichstag überlegen, als außerdem dem Reichspräsidenten noch die Rechte aus dem Art. 48 der Reichsverfassung zustehen. Dieser Zustand entspringt einem tatsächlichen staatsnotwendigen Bedürfnis und ist ein weiterer Beweis dafür, daß, möge die Staatsform und die Grundlagen der Verfassung welche sie wollen sein, eine kräftige Regierung, namentlich für einen großen Staat notwendiger ist als ein mit dem Selbstauflösungsrecht ausgestattetes Parlament.

Nach der Anschauung Wittmayers [1]) ist der deutsche Reichspräsident ein Nachfolger des deutschen Kaisers. Er setzt die monarchische Idee fort. Nun ist aber dieser Anschauung Wittmayers entgegenzuhalten, daß rechtlich der deutsche Kaiser im Deutschen Reiche kein Monarch war. Denn Monarch war er nur im Königreich Preußen. Im Reiche selbst war er nichts anderes als der erbliche, mit äußeren monarchischen Ehrenrechten ausgestattete Präsident einer Bundesrepublik von 25 Gliedstaaten, von denen 22 konstitutionelle Monarchien, die letzten drei autokratische Republiken waren. Insoweit ist aber Wittmayer beizupflichten, als er die Erweiterung der Machtbefugnisse des Reichspräsidenten im Vergleiche zum Kaiser hervorhebt. Der Reichspräsident ist aber keineswegs als Fortsetzung der monarchischen Tradition anzusehen. Das wäre nur dann möglich, wenn der Reichspräsident mindestens auch gleichzeitig Präsident der preußischen Republik wäre und als solcher verfassungsgemäß auch gleichzeitig Präsident der Re-

[1]) Wittmayer, Die Weimarer Reichsverfassung, S. 356 ff.

publik Deutsches Reich wäre. Trotz seiner unmittelbaren Berufung durch das Volk ist der Reichspräsident nichts anderes als ein mit weitgehenden Befugnissen ausgestattetes Regierungsorgan. Wie bereits erwähnt, treten dem Parlament im Deutschen Reiche zwei Regierungsorgane gegenüber. Eine ähnliche Erscheinung findet sich ja bekanntermaßen in der Verfassung von 1871. Auch dort standen dem Reichstage zwei Regierungsorgane gegenüber, nämlich der Reichskanzler und der Bundesrat. Es ist somit der Reichspräsident nicht als Staatsoberhaupt anzusehen. In diesem Sinne äußert sich auch Nawiasky[1]), der meint, daß als Staatsoberhaupt formell das Volk, materiell aber der Reichstag anzusehen sei. Und eben weil der Reichspräsident an die Mitwirkung der parlamentarischen Regierung und daher mittelbar an das Parlament gebunden ist, so erscheint er noch mehr als Regierungsorgan. Ganz falsch ist es aber, wenn Nawiasky a. a. O. den Reichspräsidenten zu einem Repräsentationsorgan macht. Dem widerspricht vor allem die dem Reichspräsidenten aus Art. 48 der Reichsverfassung eingeräumte Macht. Man darf hier nicht den Fehler machen wie Nawiasky und sagen, die Macht des Reichspräsidenten stehe hinter der Reichsregierung zurück, weil der Reichspräsident von den Befugnissen des Art. 48 nur unter gleichzeitiger Gegenzeichnung des Reichskanzlers oder eines Reichsministers Gebrauch machen kann. Der Reichspräsident hat im Art. 48 der Reichsverfassung Befugnisse erhalten, die außer ihm kein Reichsorgan im Deutschen Reiche hat. Gerade der Art. 48, mag man in ihm ein einfaches Notverordnungsrecht oder eine Diktaturbefugnis sehen, trägt diesem Bedürfnis nach einer starken Regierung Rechnung. Dadurch, daß der Reichspräsident bei Verordnungen nach dem genannten Artikel an die Gegenzeichnung des Reichskanzlers oder eines Reichsministers gebunden ist, wird das notwendige Gleichgewicht unter den beiden Regierungsorganen aufrecht erhalten. Wie die Praxis zeigt, hat sich die Notwendigkeit einer solchen starken Regierungsmacht in der Tat erwiesen. Von den zahlreichen, auf Grund des Art. 48 erfolgten Verordnungen seien nur jene erwähnt, die sich mit der Wiederherstellung der staatlichen Ordnung im Freistaat Sachsen zu befassen hatten. Ein Repräsentationsorgan ist der Reichspräsident dort, wo er die Regierungsgewalt ausübt, zweifellos nicht. Er ist es nur auf jenen Gebieten, wo bis 1918 der Kaiser nicht als

[1]) Die Grundgedanken der Reichsverfassung, S. 77.

König von Preußen, sondern nur als der Vertreter des Reichs, als dessen Bundespräsident fungierte.

Wenn auch der Reichspräsident hauptsächlich Regierungsorgan ist, so unterscheidet er sich doch von der Reichsregierung dadurch, daß er nur eine juristische Verantwortung gegenüber dem Reichstag trägt und keine politische. Er kann nämlich nur auf Grund eines Erkenntnisses des Staatsgerichtshofes des Amtes enthoben werden, nicht aber unterliegt er den Folgen eines Mißtrauensvotums des Reichstages.

Hatscheck [1]) verweist auf die Ausführungen des Berichterstatters Ablaß in den Verfassungsprotokollen S. 232, worin gesagt ist, daß der echte Parlamentarismus nicht in der Parlamentsallmacht besteht, daß vielmehr eine demokratische Gegenkontrolle der Parlamentstätigkeit nötig ist und daß für das Deutsche Reich diese demokratische Gegeninstanz der Reichspräsident sei. Beide, Parlament und Reichspräsident, kommen aus derselben Quelle, nämlich aus der unmittelbaren Volkswahl. Dazu bemerkt Hatscheck richtig, daß eine gewisse Gleichstellung dieser beiden Organe auch darin zu sehen ist, daß sie gegenseitig ihre Wirksamkeit aufheben können: der Reichspräsident kann das Parlament auflösen, das Parlament kann die Absetzung des Reichspräsidenten verlangen. Eine Stärkung der Stellung des Reichspräsidenten kann man darin sehen, daß ihm das Recht zusteht, jeden Gesetzesbeschluß einer Überprüfung durch den Volksentscheid unterziehen zu können. Auch das Notverordnungsrecbt nach Art. 48 der Reichsverfassung stärkt die Stellung des Reichspräsidenten dem Parlament gegenüber. Es ist richtig, daß mit Ausnahme dieses Artikels und der Art. 46 und 47 der Reichsverfassung dem Reichspräsidenten ein Verordnungsrecht nicht zusteht, ferner, daß natur- und sinngemäß die Reichsverfassung das Verordnungsrecht in einer Weise der Reichsregierung übertragen hat, daß im Zweifel über die Verordnungsbefugnis die Vermutung für die Reichsregierung spricht. Hier kommt man von selbst zur Überzeugung, daß die beiden Organe, Reichspräsident und Reichsregierung, hinsichtlich der eigentlichen Regierungsgewalt, insoweit sich dieselbe hauptsächlich in anordnender Form äußert, doch nur zwei Teile einer einheitlichen Regierung sind. Daß auch der Präsident einer demokratischen Republik materiell nur Regierung ist, ergibt sich schon daraus, daß für den Bestand einer Republik, mag sie

[1]) Hatscheck, Deutsches u. Preußisches Staatsrecht S. 45.

aristokratisch oder demokratisch organisiert sein, der Präsident nicht notwendiges Organ (zivilistisch gedacht: nicht wesentlicher Bestandteil) ist. Wir sehen auch in der Praxis Republiken, die der Präsidentschaft entbehren, so z. B. Preußen, wo die Regierung, das Staatsministerium alle jene Funktionen vornimmt, die im Reich zwischen Reichspräsidenten und Reichsregierung geteilt sind.

Die Stärke einer jeden Regierung findet auch ihre gesetzgeberische Anerkennung darin, daß ihr unter bestimmten Voraussetzungen das Recht eingeräumt wird, ohne Parlamentsbeteiligung provisorische Gesetze zu schaffen. Die verschiedenen Verfassungen knüpfen dieses Recht an bestimmte Voraussetzungen, deren wichtigste das Nichtversammeltsein des Parlamentes im Augenblick eines staatlichen Notstandes zu sein scheint. Ist diese Voraussetzung für ein staatsrechtlich bedeutsames unmittelbares Handeln der Regierung nicht gegeben, dann findet man in den verschiedenen Lehrbüchern des allgemeinen und speziellen Staatsrechts die Bemerkung: „Die Verfassung kennt ein Notverordnungsrecht nicht". In diesem Sinne äußert sich auch Hatscheck [1]). Er meint, daß das gegenwärtige deutsche Reichsstaatsrecht, ebenso wie die Verfassung von 1871, ein Notverordnungsrecht nicht kennt. Wer ängstlich an der Voraussetzung des Nichtversammeltseins des Parlaments festhält, wird Hatscheck beistimmen müssen. Ebenso wird derjenige, der unter einem Regierungsorgan nur jenes versteht, das formell in der Verfassung als Regierung bezeichnet wird und den Begriff der Regierung nicht materiell aus den Rechten und Pflichten des betreffenden Organes konstruiert, Hatscheks Meinung nicht widersprechen können. M. E. nach ist der Begriff der Notverordnung ein weiterer, als er in der Regel angenommen wird. Ich halte dafür, daß die Befugnis eines Regierungsorganes, provisorische Gesetze zu erlassen, unter allen Umständen als Notverordnungsrecht zu bezeichnen ist. Ob nun in der Verfassung dieses Recht der provisorischen Gesetzgebung an das Nichtversammeltsein des Parlamentes gebunden ist, scheint mir unwesentlich zu sein. In der deutschen Reichsverfassung von 1919 haben wir allerdings nur ein Organ, das mit dem Namen Regierung bezeichnet wird, nämlich die Reichsregierung. Tatsächlich sind aber, wie an anderer Stelle gezeigt ist, zwei Regierungsorgane vorhanden, nämlich die Reichsregierung und der Reichspräsident. Die erstere hat allerdings nicht das Recht,

[1]) II. Bd., S. 182.

provisorische Gesetze zu geben. Dagegen steht dieses Recht in erweitertem Umfange dem Reichspräsidenten zu. Nur dann, wenn man diesen nicht als Regierungsorgan ansehen will, könnte man von einer Diktaturgewalt sprechen und gerade der oftgenannte Art. 48 der Reichsverfassung zeigt uns nichts anderes als die gesetzliche Formulierung des Begriffes einer starken Regierung. Die ratio legis ist hier offenbar die, als starke Regierung nicht so sehr die Reichsregierung, als vielmehr den Reichspräsidenten in Erscheinung treten zu lassen. Als Grund kann man hierfür zweifellos anführen, daß das Einräumen einer derartigen Machtfülle einem Organ gegenüber, das infolge eines Mißtrauensvotums des Parlamentes jederzeit außer Wirksamkeit gesetzt werden kann und somit von den politischen Parteien abhängig ist, nicht angezeigt erscheint, weil die Gefahr besteht, daß für den Erlaß provisorischer Gesetze nicht so sehr der Staatsnotstand als vielmehr die politische Parteikonstellation maßgebend sein könnte. Der Reichspräsident hingegen, der dem Reichstag gegenüber nicht verantwortlich ist, und der nicht, wie Wittmayer [1]) meint, „hinter dem Reichstag beschämt zurücktreten muß" und zu jenen Organen gehört, die nach der Neugestaltung der Dinge eine capitis deminutio erfahren haben, steht über den Parteien. Er repräsentiert das Reich. Bei ihm ist ein Mißbrauch einer solchen Machtfülle kaum zu befürchten, so daß der Gesetzgeber hier völlig richtig gehandelt hat, der Reichsregierung hier nicht so weitgehende Rechte einzuräumen, sondern als die stärkere Regierung den Reichspräsidenten in Erscheinung treten zu lassen.

Die politischen Parteien.

Im Sinne der vorliegenden Abhandlung kann man von deutschen politischen Parteien erst von jenem Zeitpunkt an sprechen, in dem, wenn auch nur in vereinzelten Fällen, Versuche gemacht worden sind, das auf dem Wiener Kongreß gegebene Versprechen, eine Verfassung zu gewähren, einzulösen [2]). Allerdings sind solche Versuche unmittelbar nach 1815 nur in deutschen Klein- und Mittelstaaten gemacht worden. Die beiden führenden Staaten des Deutschen Bundes, Preußen und Österreich, hielten sich ängstlich von

[1]) Die Weimarer Reichsverfassung, S. 372/373.

[2]) Lamprecht, Deutsche Geschichte der jüngsten Vergangenheit und Gegenwart, 1913, II. Bd., S. 18, 43, 62. Bergsträsser, Geschichte der politischen Parteien in Deutschland, 1928. v. Calker, Wesen und Sinn der politischen Parteien, 1928.

solchen Neuerungen zurück und suchten die Erfüllung der auch von ihnen übernommenen Verpflichtungen ad calendas graecas zu verschieben. Dort aber, wo auch nur bescheidene Versuche gemacht wurden, das absolutistische Problem aufzugeben, bildeten sich politische Parteien, oder genauer gesprochen, die bereits vorhandenen vom herrschenden System abweichenden staatsrechtlichen und politischen Anschauungen konnten nunmehr auch öffentlich geäußert werden, und es konnten sich die Gleichgesinnten zur Betätigung ihrer Gesinnung zu Organisationen (den politischen Parteien) zusammenschließen. Gleichzeitig aber zeigte sich, daß dieser Zusammenschluß politisch Gleichgesinnter auch einen nivellierenden Einfluß auf die einzelnen Glieder der Partei ausübte. Die Partei begann den Wert der gleichmäßigen Handlung ihrer Mitglieder, also den Wert der Parteitaktik, zu erkennen und kam dann selbst, eben aus dem Zwang dieser Parteitaktik, zur Parteidisziplin. Nach außen hin, insbesondere bei dem Auftreten der Partei in der Öffentlichkeit, in den parlamentarischen Kollegien, erwies es sich als zweckwidrig, daß jeder einzelne Parteimann seine eigene Meinung zur Geltung zu bringen suchte. Die Partei kann, wenn sie praktisch wirken will, nur eine Meinung haben. Wer sich dieser nicht unterordnet, muß die Zugehörigkeit zur Partei aufgeben. In der Parteitaktik und in der Parteidisziplin müssen wir einen Hauptgrund der Zersplitterung der deutschen Parteien sehen. Der Deutsche ist von Natur aus ein Individualist, und die Bezeichnung des Deutschen Volkes als des Volkes der Denker ist völlig zutreffend. Auch der Durchschnittsmensch in Deutschland will denken und nur auf Grund des Ergebnisses eines logischen Denkprozesses handeln. Eine derartige Einstellung eines Volkes zu den Erscheinungen des Lebens hat ihre Vorzüge und Nachteile. Als Vorteil ist zweifellos der Umstand zu erwähnen, daß in Deutschland der Radikalismus der schärfsten Richtung wahrscheinlich niemals zum ausschlaggebenden Faktor werden kann. In Deutschland wären ein Mussolini und ein Lenin unmöglich.

Der Nachteil der Einstellung des Deutschen Volkes zeigt sich aber dabei, daß jeder dieser Denker nur seine Meinung als die richtige anerkennt und die der übrigen als verwerflich ablehnt. Politisch zeigt sich dies durch die ganze Geschichte. Die Kleinstaaterei des Partikularismus, der in vielen Fällen zum Separatismus führte, waren die Gründe, weshalb Deutschland durch Jahrhunderte eine Großmachtstellung nicht erlangen konnte und der Spielball zwischen

englischer und französischer Politik blieb. Die deutsche Einheit hat keinen ärgeren Feind als dieses egozentrische, individualistische Denken seiner Bürger. Der Deutsche, der nicht streng an seinen Grundsätzen, an seinen Ideen festhält, setzt sich dem Vorwurf der Charakterlosigkeit aus. Aber nicht nur der deutsche Durchschnittsmensch, sondern auch die führenden Geister und die gesellschaftlichen Oberschichten sind von den gerügten Fehlern nicht frei. Es war daher nicht möglich, daß sich in Deutschland eine derartige aristokratische Führerschaft bildete, wie in England, denn gerade diese englischen Führer zeichnen sich dadurch aus, daß sie, welcher Partei sie auch angehören, bei aller ihrer politischen Tätigkeit nur das einzige Ziel haben, England groß und mächtig zu machen. Es fiel daher nicht schwer, daß diese Männer das Volk vollkommen beherrschten, denn dieses sagte sich, daß die öffentlichen Interessen in den Händen der Männer, die nur den Ruhm und die Größe des Landes im Auge haben, sehr gut aufgehoben sind.

Als das politische Parteileben in Deutschland lebendig zu werden begann, fand es einen gut vorbereiteten Boden für die Entstehung der mannigfachsten Parteiarten vor. Der hier zur Verfügung stehende Raum zwingt zu einer möglichst konzentrischen Betrachtung, daher ist es nicht möglich, auf die historischen, politischen und kulturellen Grundlagen der einzelnen Parteien in Deutschland näher einzugehen. Es kann nur die allgemeine Basis der Parteibildung in Deutschland erörtert werden.

Theoretisch betrachtet sind es zwei Pole, die in Deutschland die Parteientwicklung grundsätzlich bestimmen. Dies sind der Konservatismus und der Liberalismus. Alle Parteien Deutschlands lassen sich dem einen oder dem anderen Prinzip unterordnen. Im schlimmsten Falle sieht man in den radikalsten Parteien dann ein Zerrbild eines der beiden Prinzipien. Bergsträsser a. a. O. sondert allerdings die Prinzipien der Deutschen Parteien dreifach, nämlich in Liberalismus, in Konservatismus und in katholische Partei. Diese Dreiteilung dürfte aber deshalb nicht stimmen, weil die katholische Partei als kirchliche Partei ebenso konservativ sein muß wie die protestantische Orthodoxie. Daran ändert die Tatsache nichts, daß es die geschickte Parteitaktik der katholischen Partei sehr gut versteht, sich zur Erreichung ihrer Zwecke auch der Tätigkeit der Parteien der ihr gegenüberstehenden politischen Richtungen zu bedienen.

Der Liberalismus hat seine letzten Wurzeln im 18. Jahrhundert.

Die Zeit des Merkantilismus und des aufgeklärten Despotismus stellte den Zweck des Staates, der Allgemeinheit, derart in den Vordergrund, daß es nahezu selbstverständlich schien, im Dienste dieses Zwecks die Einzelnen untereinander völlig gleichzustellen. Die Gleichheit aller Staatsangehörigen, ja aller auf dem Staatsterritorium anwesenden Menschen, ist nichts anderes als die Konsequenz von der hohen Einschätzung des Staates, und so sehr, an sich betrachtet, die Fürsten dieses Zeitalters als Despoten anzusehen sind, so sehr handelten sie aber in der Praxis im Sinne der Idee der Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz. Es fehlt auch nicht an liberaler, fortschrittlicher Einstellung einzelner Herrscher: Friedrich der Große bezeichnete sich als den ersten Diener des Staates; Josef II. suchte seine liberalen Ideen durch Zwang zur Geltung zu bringen, Leopold von Toscana, als Kaiser: Leopold II., tat den Ausspruch, man könne wohl Menschen, aber nicht Meinungen und den Fortschritt niederkartätschen. Wenn dann die französische Revolution die Erklärung der Menschenrechte in Gesetzesform faßte, so hat sie tatsächlich materiell damit nicht etwas Originelles geschaffen; sie faßte vielmehr nur bereits bestehende, vielfach anerkannte Meinungen zusammen, formulierte sie präzis und verstand es, wie es dem Charakter des französischen Volkes entspricht, diese Formulierung mit der entsprechenden eleganten Regie der aufhorchenden Welt vorzusetzen. Von da an ist man gewohnt, ausgehend von der Freiheit der Einzelpersönlichkeit, das Verhältnis zwischen Staat und Staatsbürger nicht lediglich auf der Grundlage der Gewalt, der Macht, sondern durch Rechtssätze zu regeln und die Gleichheit aller vor diesen Rechtsregeln zu einer der Grundfesten des neuen Staates zu machen. Es bedarf wohl nur des Hinweises darauf, daß diese liberalen Ideen in den verschiedenen Staaten verschiedene Formulierungen fanden; als gemeinsames Merkmal treffen wir aber überall die Gleichheit Aller vor dem Gesetz. Die Aufhebung ständischer Privilegien und wirtschaftlicher Beschränkungen, Einführung der Gewerbefreiheit u. dgl. mehr, waren die nächsten Äußerungen des wachsenden Liberalismus. Die verschiedenen Verfassungen konstitutioneller Natur, die im 19. Jahrhundert, besonders aber in dessen zweiter Hälfte gegeben wurden, tragen mehr oder minder den Stempel dieses Liberalismus. Am vollkommensten ist die liberale Idee in den österreichischen Staatsgrundgesetzen des Jahres 1867 zum Ausdruck gekommen [1]).

[1]) Neue Freie Presse, Wien, 21. 12. 1928.

Dem Liberalismus diametral gegenübergestellt finden wir das konservative Prinzip. Genau so wie der Begriff Liberalismus je nach dem Standpunkt des Kritikers verschieden aufgefaßt, verschieden definiert wird, genau so ist es der Fall beim konservativen Prinzip. Dem Wesen nach ist Konservatismus nichts anderes als das Bestreben, bestehende Zustände zu erhalten. Es werden daher alle Personen, alle Organisationen, die sich unter den bestehenden Verhältnissen wohlfühlen, stets konservativ sein. Es ist somit gerade dieser Begriff ein relativer, vielleicht noch mehr als der Begriff des Liberalismus. Nicht konservativ werden alle jene sein, die begründete oder auch nur vermeintliche Ursachen haben, mit der gegenwärtigen Lage unzufrieden zu sein, und der Meinung sind, daß ihre Unzufriedenheit auf Tatsachen zurückzuführen ist, deren Grund nicht in persönlichen Eigenschaften und Fehlern, in der persönlichen Minderwertigkeit der Unzufriedenen, sondern in allgemeinen, von deren Person völlig losgelösten, politischen und wirtschaftlichen Zuständen liegt. Das konservative Prinzip wird daher seine hauptsächlichsten Anhänger nicht in den großen Massen haben, sondern in jenen Kreisen, in jenen Gesellschaftsschichten, deren Existenz durch das Fortbestehen der gegenwärtigen Verhältnisse bedingt ist. Das konservative Prinzip ist daher, soweit man historisch zurücksehen kann, stets Angriffen ausgesetzt gewesen. Die Ausdehnung der Kultur auf breiterer Basis mußte notgedrungen Bedürfnisse und Wünsche in den nicht begünstigten Bevölkerungskreisen hervorrufen, die dadurch in direkten Widerspruch zu den herrschenden Schichten gesetzt wurden. Restlos herrschte das konservative Prinzip bis in die Mitte des 18. Jahrhunderts, und, wie oben bei Erörterung des Liberalismus erwähnt wurde, waren es gerade der Merkantilismus und die Reformen der aufgeklärten Despoten, die den Beginn einer durchgreifenden Änderung der Verhältnisse verursachten. Die verschiedenen Schwankungen im politischen und wirtschaftlichen Leben brachten es dann dahin, daß als konservativ jene Bevölkerungsschichten galten, deren Besitz an wirtschaftlichen Gütern nicht nur ein großer, umfangreicher, sondern auch ein möglichst gesicherter war. Es erscheint somit der Großgrundbesitz und vor allem der fideikommissarische Teil desselben als Grundlage des Konservatismus. Denn der Grundbesitzer mußte jede Änderung der Verhältnisse als einen Angriff gegen seine gesicherte Stellung ansehen. Auf eines der wichtigsten wirtschaftlichen Momente, das vor allem die Wertbestimmung des Grundbesitzes betrifft, nämlich

die Grundrente, kann hier nicht näher eingegangen werden. Nicht der Reichtum allein drängt zu konservativer Anschauung, sondern seine gesetzlich und gesellschaftlich gewährleistete Stabilität. Die Handels- und Industrieherren haben im Vergleich zum Großgrundbesitz größere wirtschaftliche Mittel zur Verfügung. Sie sind reicher, aber ihr Reichtum ist nicht so stabil. Die wirtschaftlichen Güter, die ihr Vermögen bilden, befinden sich größtenteils in steter Bewegung, die ja schließlich auch die Quelle dieses Reichtums ist. Es ist vollkommen verständlich, daß die Angehörigen der Industrie und des Handels, von wenigen Ausnahmen abgesehen, nicht konservativ sein können.

Es ergibt sich hieraus, daß die konservative politische Anschauung in Deutschland nur von einer verhältnismäßig geringen Anzahl von Menschen gepflegt wird, und daß es daher von deren Standpunkt aus gesehen wohl begreiflich erscheint, daß sie sich durch verschiedene Mittel (so z. B. das Dreiklassenwahlsystem) in der Herrschaft zu erhalten trachteten. Vor der Reichsgründung 1871 war das konservative Element in den einzelnen Staaten tatsächlich auch das herrschende. Aber auch die Reichsgründung war, wenigstens bis zum Ende des 19. Jahrhunderts, trotz des allgemeinen direkten Wahlrechts des Reichstages, kein besonderes Hindernis für das Vorherrschen des Konservatismus, denn die Vormacht im Reich, ohne deren Zustimmung verfassungsrechtliche Änderungen nicht erfolgen konnten, war Preußen, und dieses war konservativ.

Zwischen den beiden Polen, Liberalismus und Konservatismus, bewegte sich das politische und parlamentarische Leben im Deutschen Reiche. Die verschiedenen Parteien waren ihrem Grunde nach entweder dem einen oder dem anderen dieser Prinzipien zugetan, so daß sowohl vom Liberalismus als auch vom Konservatismus verschiedene Spielarten in Erscheinung traten. Der Liberalismus, der mit der Betonung des gleichen Rechtes aller Staatsbürger, mit der Anerkennung der vom Vermögensbesitz unabhängigen persönlichen Tüchtigkeit kleine Schichten, besonders aus dem Mittelstand, zur politischen Geltung brachte, war aber mehr als der Konservatismus dem Mißbrauch durch destruktive Parteien ausgesetzt. Alle jene Parteien, die Gegner des Bestehenden, Gegner des monarchischen Prinzips, Gegner des Privateigentums waren und sind, stützten sich auf das liberale Axiom der Gleichheit aller Bürger, das sie zur Begründung ihrer destruktiven Theorien herangezogen. Ja, selbst jene Parteien, die dann die Gleichheit aller

vor dem Gesetze leugneten und die Herrschaft nur für die Besitzlosen anstreben, hätten niemals irgendwelche Bedeutung erlangt, wenn sie nicht geschickt mit dem Mißbrauch liberaler Ideen operiert hätten. Wie schon erwähnt, ist der Konservatismus einem derartigen Mißbrauch weniger ausgesetzt. Nichtsdestoweniger sind sind aber auch die konservativen Ideen von extremen Kreisen mißbraucht worden, denn diese Kreise streben nichts anderes an, als die Errichtung einer absoluten Monarchie. Wie an anderen Stellen dieser Abhandlung erwähnt wird, ist es diesen Kreisen nicht um die uneingeschränkte Herrschaft des Königs zu tun, sondern sie wollen selbst den Staat beherrschen.

Einer besonderen Erwähnung bedarf dann noch die katholische Partei. An sich wäre eigentlich ein Grund zu einer derartigen konfessionellen Parteibildung dann nicht gegeben, wenn der Staat tatsächlich im Sinne des wahren Liberalismus organisiert gewesen wäre. Denn dann muß es ja völlig gleich sein, welcher Religion oder welcher Konfession der Staatsbürger angehört. M. E. ist die Bildung einer ausgesprochenen katholischen Partei ein Anachronismus, der seine letzten Wurzeln in der Reformationszeit hat. Aber auch darin kann ein Grund für das Bestehen oder das Bedürfnis nach einer solchen Partei gesehen werden, daß bei den Katholiken Staat und Kirche nicht als eine Einheit gelten; für den Protestanten ist der weltliche Herrscher und der Landesbischof ein und dieselbe Person, eine Fiktion, die selbst dort aufrecht erhalten wurde, wo der Landesherr nicht dem evangelischen Glauben angehörte, wie in Österreich, wo zur Wahrnehmung dieser landesherrlichen bischöflichen Rechte eine besondere Behörde, der Evangelische Ober-Kirchenrat, geschaffen wurde. Die besondere politische Einstellung der Katholiken, deren Zusammenstellung zu einer einheitlichen politischen Partei auf konfessioneller Grundlage ist m. E. eine Folge davon, daß eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen Staat und Kirche selbst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts praktisch noch nicht gegeben war. Der Staat wollte und will auch heute noch nicht begreifen, daß seiner Gewalt nur das Äußere und meistens nur die materiellen Verhältnisse seiner Bürger unterworfen sind. Er meint noch immer, daß er vermöge seiner Herrschergewalt auch die Seelen, die Geister seiner Gewaltunterworfenen beherrschen kann, m. a. W. der Staat begreift nicht, daß er hauptsächlich nur Ordnungsstaat und in der Gegenwart auch Wirtschaftsstaat ist. Er will nicht einsehen, daß alle kulturellen Fragen, zu denen in

allererster Linie die Organisation jener Personengemeinschaften gehört, die sich die Befriedigung des metaphysischen Bedürfnisses der Menschen zur Aufgabe gestellt haben, einen derart feinen, einen bis ins Kleinste differenzierten Verwaltungsorganismus erfordern, den der Staat beim besten Willen nicht einrichten kann. Bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts war in derartigen kulturellen Fragen zweifellos der Einfluß der Kirche ausschlaggebend. Von da ab macht sich auf diesem Gebiete ein zweiter Faktor geltend, nämlich die Gesellschaft. Der Zusammenschluß auf konfessioneller Grundlage ist dann für eine politische Partei verständlich, wenn diese für ihre Mitglieder Interessen über das Recht und die Wirtschaft hinaus verfolgt. Die Bildung der Zentrumspartei war somit nichts anderes als eine Reaktion gegen den Staat, der auch die Seele seiner Bürger für sich ausschließlich in Anspruch nehmen wollte. Rein äußerliche Veranlassungen für den Kampf des Staates gegen die katholische Kirche waren ja, da eine Trennung zwischen Staat und Kirche auch nur in der Temporalienfrage in Mitteleuropa tatsächlich undurchführbar ist, zur Genüge vorhanden. Es sei hier auf die Aufregung hingewiesen, die die Diskussion des Unfehlbarkeitsdogmas verursachte. Gerade hier war ein Aneinanderprallen zwischen Staat und Kirche sehr leicht gegeben. Es würde hier zu weit führen, näher auf die Frage des Kulturkampfes einzugehen, es sei nur darauf hingewiesen, daß es letzten Endes nicht der Staat war, der als Sieger aus diesem Kampf hervorging, denn die Kulturkampfgesetze wurden nach und nach, man möchte beinahe sagen, heimlich zurückgenommen. Keineswegs darf man aber der Meinung sein, daß die katholische Kirche sich hier als der stärkere Teil erwiesen hat. Der Grund für das Zurückweichen des Staates liegt m. E. viel tiefer, er liegt in der Stärke des metaphysischen Bedürfnisses überhaupt, das nach Schopenhauer [1]) noch stärker wirkt als materielle Bedürfnisse. Die preußische Staatsgewalt war gewiß nicht stärker als die Staatsgewalt, die Joseph II. in seinen Erblanden ausübte. Auch dieser Autokrat mußte der Macht des metaphysischen Bedürfnisses weichen. Für die Sache selbst ist es völlig gleichgültig, welcher Religionsgemeinschaft sich die Befriedigung des metaphysischen Bedürfnisses in seinem Kampf gegen den Staat bedient.

---

[1]) Die Welt als Wille und Vorstellung, II. Kap. 17, Ausgabe Griesebach, S. 184 ff.

Die Kulturkampfgesetze waren entschieden illiberal. Sie verstießen aber auch gegen den gesunden Konservatismus, denn an sich muß die katholische Kirche, genau so wie die evangelische, ein reichliches Maß konservativer Prinzipien propagieren. Gegenwärtig scheint aber ein Grund für den Bestand einer speziellen katholischen Partei, die ihre Spitze gegen die rechtliche und wirtschaftliche Übermacht des Staates wendet, gar nicht vorhanden zu sein. Wenn das Zentrum jene Partei ist, die letzten Endes mehr als andere kulturelle Organisationen das metaphysische Prinzip in der Gegenwart zur Geltung zu bringen trachtet, so erscheint ihre politische Tätigkeit nur in sekundärer Bedeutung, nur als Mittel zum Zweck, denn sie will tatsächlich gesellschafterhaltend wirken und soll die destruktiven Parteien, die Gesellschaftsordnung und Kultur rein materialistisch (Materialismus hier im naturwissenschaftlichen und im wirtschaftlichen Sinne) beherrschen wollen, bekämpfen. Das Zentrum kann somit philosophisch betrachtet nichts anderes sein als eine den Staat schützende, stützende Partei.

Aus dem Gesagten ergibt sich, daß in der Gegenwart die Parteien im deutschen Reiche hauptsächlich in zwei große Gruppen zu scheiden sind, nämlich in solche, die Staat und Gesellschaft in ihrer natürlichen bisherigen Entwicklung fördern und unterstützen wollen, die daher sich aber auch nicht gegen die Modifikationen stemmen, die sich aus der Bevölkerungsvermehrung, aus dem täglich enger werdenden Zusammenrücken der einzelnen Menschen und aus den technisch-naturwissenschaftlichen Tatsachen ergeben. Die andere Gruppe der politischen Parteien muß man als die destruktive bezeichnen. Diese Parteien gehen mit mehr oder minder gezeigter Offenheit darauf hinaus, den gegenwärtigen Staat und die Gesellschaft in ihrer natürlichen, historisch gewordenen Entwicklung zu hemmen, Gesellschaft und Staat zu vernichten und an ihre Stelle auf Grund der materialistischen Weltanschauung neue Gebilde zu setzen. Kurz gesagt, zerfallen die Parteien im gegenwärtigen Deutschland in kulturfördernde und in kulturvernichtende. An diesem Urteil ändert die Tatsache nichts, daß es die sozialdemokratische Partei verstanden hat, mit den tatsächlichen Verhältnissen zu rechnen und ihre extremen Theorien vorläufig beiseitezustellen. Sie zeigt sich nur zu gern „als Förderin der Kultur", weil sie die wirtschaftliche Besserstellung der Minderbemittelten, der großen Masse, zu einem der Hauptpunkte ihres Programms gemacht hat. Diese Politik ist aber, offen gesagt, unehrlich, denn sie ist nichts

anderes als eine praktische Betätigung des Grundsatzes: „Der Zweck heiligt die Mittel". Sollte diese Partei tatsächlich einmal in Deutschland die wirklich herrschende werden, dann vernichtet sie in einem Tage eine nahezu zweitausendjährige Kulturarbeit. Wohin die praktische Betätigung der marxistischen Lehre führt, zeigt Rußland. Man kann hier nicht einwenden, daß die deutsche sozialdemokratische Partei etwas anderes sei als die kommunistische Partei in Rußland. Der Sozialismus, konsequent zu Ende gedacht, kann ein anderes Ergebnis als den Bolschewismus gar nicht haben. Den deutschen Staatsrechtlern und Politikern kann daher keine Lektüre dringender ans Herz gelegt werden als die des Buches von René Fülop Miller: „Der Geist und das Gesicht des Bolschewismus".

b) Einzelstaaten.

Preußen.

Die staatsrechtliche und politische Entwicklung des preußischen Staates[1]) von der absoluten Monarchie bis zur parlamentarischen Republik ist die für alle mitteleuropäischen Staaten typische. Der Monarch war in Preußen in der vorkonstitutionellen Zeit der absolute unverantwortliche Herr des Staates; er war der Träger der Staatsgewalt. Neben seinem Willen gab es keinen anderen. „Alle Rechte und Pflichten des Staates gegen seine Bürger vereinigen sich in seinem Oberhaupt", sagt die erste deutsche Kodifikation, das preußische allgemeine Landrecht (II 83, § 1). Von diesem Zustand führt dann der Weg der staatsrechtlich-politischen Entwicklung Preußen zuerst zur Einrichtung der Provinzialstände 1823 mit einem votum consultativum, dann zum vereinigten Landtag 1847, der das Recht einer beratenden Stimme in der Gesetzgebung, Mitwirkung bei der Ausschreibung neuer Steuern und der Aufnahme von Staatsanleihen hatte. Abgeschlossen wurde die Verfassungsgesetzgebung durch die Verfassungsurkunde vom 31. 1. 1850, die im Zusammenhang mit dem Wahlgesetz vom 30. 5. 1849 und dem Gesetz betreffend die Bildung der ersten Kammer vom 7. 5. 1853 bis zum Herbst 1918 die staatsrechtliche Grundlage des preußischen Königreiches bildete. Die Grundgedanken dieser Verfassung lassen sich kurz wie folgt zusammenfassen:

---

[1]) Hubrich, Deutsches Fürstentum und deutsches Verfassungswesen, 1905, S. 124 ff.

Träger der Staatsgewalt war der König; er war nur in Sachen der Gesetzgebung an die Zustimmung des Parlamentes (Landtag) gebunden. Dieser war ein Curienparlament, weil seine Mitglieder von verschiedenen berechtigten Klassen (3) gewählt wurden; die Wahl war eine indirekte (Wahlmänner). Das Berufungs-, Vertagungs- und Auflösungsrecht stand beim König bzw. seiner Regierung. Diese bestand aus den vom Monarchen (theoretisch) völlig frei zu ernennenden und auch ebenso absetzbaren Ministern; eine Ministerverantwortlichkeit war in der Verfassung allerdings vorgesehen, war aber praktisch nicht durchführbar, weil eine Stelle, die über eine solche Anklage hätte entscheiden können, sowie ein besonderes Verfahren für diese Anklage gesetzlich nicht geschaffen wurde. Die Regierung hatte auch das in konstitutionellen Staaten übliche Notverordnungsrecht, das sich materiell wesentlich mit dem nach der Verfassung von 1920 deckt. —

Die Regierung des preußischen Königreiches war stets eine starke, die es, wenn auch manchmal nach Überwindung von Schwierigkeiten, verstand, ihren Willen dem Parlament gegenüber zu behaupten. Die Hauptgründe dafür waren das nach Klassen beschränkte Wahlrecht (die Regierung wurde in der Regel aus der ersten Klasse genommen), der Mangel parlamentarischer politischer Verantwortlichkeit der Minister (Mißtrauensvotum) und die faktische Unmöglichkeit der Ministeranklage.

Bismarck hat es verstanden [1]), tatsächlich starke Regierung zu sein (Konflikt 1862) und Preußen ohne, ja gegen den Willen des Parlaments von Erfolg zu Erfolg zu führen. Gerade diese Tat Bismarcks zeigt, daß Leistungen niemals von der Menge oder mitgliedsreichen Kollegien, sondern stets nur von einzelnen Personen vollbracht werden.

Der preußische Staat nach der Verfassung vom 30. XI. 1920 ist eine parlamentarische Republik. Der Träger der Staatsgewalt ist das preußische Staatsvolk, das sich in der Ausübung der Staatsgewalt durch die Landtagsabgeordneten vertreten läßt. An der Spitze des preußischen Staates steht nicht ein Staatspräsident, so daß dem Parlament nicht wie im Reiche zwei Regierungsorgane, sondern nur eines, nämlich das Staatsministerium gegenübersteht. Der Staatsrat der preußischen Verfassung ist nicht Regierungsorgan, sondern er ist das Organ des preußischen Provinzialföderalis-

[1]) Weber, IV, S. 441 ff.

mus, denn der preußische Staat ist weit mehr als alle übrigen deutschen Einzelstaaten nicht durch eine langsame, allmähliche Entwicklung entstanden, sondern vielmehr durch die Expansions- und „Eroberungspolitik" seiner Herrscher. So ist es gekommen, daß das preußische Staatsterritorium aus kulturell und wirtschaftlich sehr verschiedenen Territorien, die auch von verschiedenen Stämmen des Deutschen Volkes bewohnt werden, zusammengesetzt ist.

Nach der Verfassung von 1920 ist das Staatsministerium eine Kollegial-Behörde, der die oberste Leitung und Vollziehung im Staate zusteht. Überall dort, wo das Staatsministerium als Kollegium entscheidet, sind seine Beschlüsse für alle Mitglieder dieses Kollegiums bindend, so daß eine höhere Entscheidung von dem überstimmten Minister nicht angerufen werden kann. Schon das Fehlen eines persönlichen Staatsoberhauptes in Preußen muß der Regierung eine ganz besonders begünstigte Stellung unter den Staatsorganen einräumen. Die Tatsache, daß diese Regierung ein parlamentarisches Ministerium ist, also von dem Vertrauen des Landtages getragen sein muß, ändert praktisch an dem Umfang seiner Machtbefugnis wenig. Wichtig ist hier der Art. 49 der Verfassung, nach dem das Staatsministerium den Staat nach außen vertritt. Wenn auch die Eigenschaft, völkerrechtliches Subjekt zu sein, dem Staate Preußen als Gliedstaat des Bundesstaates Deutsches Reich entzogen ist, so ist dennoch eine Vertretung nach außen möglich, weil das Staatsministerium Staatsverträge mit dem Deutschen Reiche und den übrigen Gliedstaaten desselben schließen kann. Auch kann, weil der päpstliche Stuhl nicht zu den auswärtigen Staaten gehört, der preußische Staat mit demselben Verträge — Konkordate — schließen. Denn wie Huber [1]) richtig bemerkt, sind die deutschen Länder in ihren Beziehungen zum päpstlichen Stuhl völlig unbeschränkt.

Das Staatsministerium ist, wie jede Regierung, auch in Preußen jenes Organ, dem die hauptsächlichste und unmittelbarste Betätigung der Staatsgewalt zufällt. Es hat das Verordnungsrecht zur Ausführung der Gesetze sowie das Ernennungsrecht der Staatsbeamten. Es ernennt ferner die nicht von den Provinzialverwaltungen zu bestellenden Mitglieder des Reichsrates. Es hat weiter das Begnadigungsrecht in allen jenen Fällen, in denen in erster

[1]) Verfassung des Freistaates Preußen, 1921, S. 98.

Instanz ein preußisches Gericht geurteilt hat. Beschränkt ist dieses Begnadigungsrecht nur dadurch, daß es im Falle der Verurteilung eines Ministers wegen Amtsvergehens nur auf Antrag des Landtages ausgeübt werden kann, und daß Abolition und Amnestie der Gesetzesform bedürfen. Das wichtigste und weitgehendste Recht ist der Regierung durch Art. 55 der Verfassung eingeräumt: es ist dies das Notverordnungsrecht. Dieses Recht deckt sich so ziemlich mit dem in Art. 63 der Verfassung von 1850 dem König vorbehaltene Notverordnungsrecht.

Nach Art. 82 stehen die Befugnisse, die früher dem König zukamen, jetzt dem Staatsministerium zu, insoweit die betreffenden Einrichtungen nicht an das Vorhandensein einer monarchischen Person geknüpft sind; es übt auch das landesherrliche Kirchenregiment durch drei Regierungsmitglieder aus.

Eine besonders wichtige Funktion steht der Regierung bei der Auflösung des Landtages nach Art. 14 der Verfassung zu. Der Landtag hat als Volksvertretung eines demokratisch-parlamentarischen Staates ein Selbstversammlungs- und ein Selbstauflösungsrecht. Aber auch die Regierung kann durch den Ministerpräsidenten unter Zustimmung des Präsidenten des Landtages und des Vorsitzenden des Staatsrates (Dreimännerkollegium) den Landtag jederzeit auflösen. Auf den ersten Blick wird man das Einbeziehen des Landtagspräsidenten nicht ohne weiteres gerechtfertigt halten, weil ja der Landtag ein Selbstauflösungsrecht hat. Dieses Selbstauflösungsrecht ist aber an eine qualifizierte Majorität, nämlich mehr als die Hälfte der gesetzlichen Mitglieder gebunden. Es kann somit der Fall eintreten, daß der Landtagspräsident gegen den Willen der Landtagsmajorität der Auflösung des Landtages zustimmt. Will nun die Regierung den Landtag auflösen, dann ist es für sie entschieden leichter, die Zustimmung von zwei Einzelpersonen zu erlangen, als die qualifizierte Majorität für eine freiwillige Landtagsauflösung herbeizuführen. Aber auch hinsichtlich der Stellung der Vertrauensfrage ist die Regierung dem Landtage gegenüber in einer bevorzugten Position. Nach Art. 57 bedürfen das Ministerium als Kollegium und jeder einzelne Minister das Vertrauen des Landtages. Dasselbe kann ihnen allerdings durch den Beschluß des Landtages entzogen werden. Zur Gültigkeit eines solchen Beschlusses ist aber mindestens die Zustimmung der Hälfte aller Abgeordneten nötig. Der Antrag muß ferner von mindestens 30 Abgeordneten unterzeichnet sein, und es darf über ihn frühestens am zweiten Tage

nach seiner Besprechung abgestimmt werden. Seine Erledigung ist an eine Präklusivfrist von 14 Tagen gebunden. Außerdem enthält Absatz 6 des Art. 57 die Bestimmung, daß selbst, wenn ein Mißtrauensvotum beschlossen ist, der Ministerpräsident nur dann zurückzutreten braucht, wenn er von seiner Befugnis, die Auflösung des Landtages zu beantragen, keinen Gebrauch macht, oder wenn sein Antrag von den beiden anderen zur Zustimmung berufenen Personen abgelehnt wird.

Man sieht das Bestreben, die Macht der Regierung in Preußen nach Kräften zu stärken. Diese Absicht entspricht vollkommen der von jeher in Preußen befolgten Tradition der starken Regierung. Huber [1]) bemerkt dazu, daß für den preußischen Ministerpräsidenten der Grundsatz unbedingter Abhängigkeit vom Vertrauen des Parlaments durchbrochen ist, da nach Abs. 6 des Art 57 der Ministerpräsident mit dem Präsidenten des Staatsrates selbst den Landtag auflösen kann, der ihm das Vertrauen entzogen hat. Es ist dies tatsächlich ein Bruch mit dem parlamentarischen Prinzip und die weiteren Ausführungen, die Huber a. a. O. macht, um zu beweisen, daß diese Befugnisse des Ministerpräsidenten kein derartiger Verstoß gegen das parlamentarische System sind, reichen nicht aus, um überzeugend zu wirken.

Bayern.

Rechtshistorisch kann man die letzten Wurzeln der bayerischen Verfassung in der Konstitution vom 1. Mai 1808 sehen [2]). Dieser staatsrechtliche Akt ist etwas ähnliches wie die Pragmatische Sanktion Karls VI. denn er machte aus den verschiedenen Teilen der bayrischen Monarchie erst den bayrischen Einheitsstaat. Die bayrische Konstitution geht aber weiter als die Pragmatische Sanktion, denn sie bedeutet das Ende der ständischen Verfassung in den einzelnen Landesteilen und gewährt dem Volk durch die Einrichtung der Kreisdeputationen und der Nationalrepräsentation einen, wenn auch sehr bescheidenen, Anteil am öffentlichen Leben. Praktisch sind allerdings diese beiden Einrichtungen nicht in Erscheinung getreten. Zehn Jahre später, 1818, entwickelte sich aus dieser Konstitution die bayrische Verfassung. Die Vorarbeiten hierzu begannen auf Grund eines königlichen Reskripts bereits im

[1]) a. a. O. S. 115.
[2]) Weber IV, S. 234/236.

September 1814. Merkwürdig ist, daß hier die freiheitlichen, liberalen Ideen gegen die Regierung, die eine eigentliche Volksvertretung nicht wollte, von dem Kronprinzen Ludwig [1]) vertreten wurden. Zustande kam die Verfassung im Mai 1818. Diese Verfassung brachte das Zweikammersystem; die zweite Kammer wurde teils durch gewählte Abgeordnete, teils durch Virilstimmen besetzt. Letztere waren nichts anderes als die Ausläufer des alten ständischen Prinzips.

Die politische Gestaltung Europas in der Zeit vom Wiener Kongreß bis zum Sturze Metternichs war, wie es ja selbstverständlich erscheint, auch für die Weiterentwicklung der bayrischen Verfassung nicht ohne Bedeutung, insbesondere drohte eine Reaktion auf Grund der Karlsbader Beschlüsse und der Wiener Minister-Konferenzen. Diese Gefahr wurde aber abgewandt durch das Eingreifen des Kronprinzen Ludwig, der später sich für eine Fortentwicklung der Verfassung in entschieden liberalem Sinne äußerte. Die Pariser Julirevolution 1830 brachte das bayrische Verfassungswerk wieder ins Schwanken; einen Abschnitt bildet dann die Beendigung des Streites über das Budgetrecht unter dem Namen „Verfassungsverständnis". Der Landtag genehmigte darin alle bis dahin getroffenen Verfügungen der Regierung hinsichtlich des Staatshaushaltes, erklärte aber, daß in Zukunft in diesen Angelegenheiten die Regierung nur mit Zustimmung des Landtages eine Entscheidung treffen könnte.

Die Februarrevolution brachte, wie in Berlin und Wien, Umsturzbewegungen, die Abdankung des Königs Ludwigs I. und die Thronbesteigung Maximilians II. Dieser übernahm die Regierung mit der Erklärung: „Ich bin stolz, mich einen konstitutionellen König zu nennen". Im Sinne des Konstitutionalismus erging dann das Landtagswahlgesetz vom 4. Juni 1848. Der Landtag wurde aus einer Ständeversammlung zu einem Parlament gemacht. Es folgte dann das Gesetz über die Ministerverantwortlichkeit, ferner über die Aufhebung der standes- und gutsherrlichen Gerichtsbarkeit und die bäuerliche Grundentlastung. Die Entwicklung der Verfassungsgesetzgebung bewegte sich von da ab im liberal-fortschrittlichen Sinne. Nichtsdestoweniger blieb das Recht, den Landtag zu berufen, zu vertagen und aufzulösen beim König bzw. bei der Regierung. Erst das Gesetz vom 10. Juli 1865, mit dem die Finanzperiode von sechs auf zwei Jahre herabgesetzt wurde, brachte

[1]) Lerchenfeld, Die bayrische Verfassung und die Karlsbader Beschlüsse 1883.

den gesetzlichen Zwang, den Landtag mindestens jedes zweite Jahr zu berufen. Durch den Eintritt Bayerns in das Deutsche Reich verlor dasselbe als Glied eines Bundesstaates nicht nur die Souveränität, sondern mußte sich nach dem Grundsatz: „Reichsrecht bricht Landesrecht" auch Beschränkungen in der Staatsgewalt gefallen lassen. Durch Gesetz vom März 1881 wurde die indirekte Landtagswahl aufgehoben und die geheime direkte eingeführt.

Die bayerische Verfassung, die bis 1918 in Geltung war, entsprach den Grundsätzen einer konstitutionellen Verfassung. Das Volk war kein Organ des Staates, wohl aber waren das Parlament und die Regierung unmittelbare sekundäre Staatsorgane. Der König war in der Ausübung der Staatsgewalt nur auf dem Gebiete der Gesetzgebung beschränkt, auf dem weiten Gebiete der Verwaltung, insbesondere auch des Heerwesens, unbeschränkt. Als konstitutionellem Monarchen stand ihm das Recht der Wahl der Regierung zu. Rein theoretisch konnte er auch diese gegen den Willen des Parlamentes behalten oder auch entlassen. Praktisch war der König in seiner Beziehung zur Regierung dadurch beschränkt, daß das Parlament eine ihm nicht genehme Regierung durch Verweigerung der materiellen Mittel zum Rücktritt zwingen konnte. Das Notverordnungsrecht der Regierung stützte sich nach der alten Verfassung auf das Polizeistrafgesetzbuch vom 26. Dezember 1871.

Die bayrische Verfassung vom 14. August 1919 ist die Verfassung einer parlamentarischen und somit repräsentativen Demokratie [1]). Träger der Staatsgewalt ist das Staatsvolk. Es ist somit auch gleichzeitig das einzige primäre Staatsorgan. Als sekundäre und unmittelbare Organe stehen dem primären Organ gegenüber das Parlament (der Landtag) und das Ministerium, das unter dem Titel Gesamtministerium das wichtigste Regierungsorgan ist. Bayern ist aber tatsächlich ein Staat, weil es eine Staatsgewalt, ein Staatsvolk und ein Staatsterritorium hat. Es wird dies hier deswegen ausdrücklich erwähnt, weil mehrfach in der staatsrechtlichen Literatur der Versuch gemacht worden ist, die Glieder des Deutschen Bundesstaates nach der Verfassung von 1919 nicht mehr als Staaten, sondern höchstens als Staatsfragmente gelten zu lassen.

---

[1]) Piloty, Die Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern 1919, ferner Kratzer: Bayer. Verfassungsurkunde 1925. Held, Verfassung des Freistaates Bayern 1919.

Es sei hier vor allem auf Wittmayer [1]) und auf Roettinger [2]) hingewiesen. Wittmayer stellt die Staaten des Deutschen Reiches auf dieselbe Stufe, wie die österreichischen Kronländer nach der Verfassung von 1867, während Roettinger anführt, daß die Finanzhoheit zu den wesentlichen Voraussetzungen für den Bestand eines Staates zu gelten habe, daß aber die Finanzhoheit den Gliedstaaten des Deutschen Reiches genommen sei und daher diese mit dem Aufgeben ihrer Finanzhoheit auch ihre Staatsgewalt aufgegeben hätten. Nichtsdestoweniger ist meiner Auffassung nach an der prinzipiellen Geltung der Glieder des Deutschen Reiches als Staat nichts geändert worden, wenn auch die Verfassung von 1919 eine wesentliche Einschränkung der staatlichen Funktionen der einzelnen Gliedstaaten mit sich gebracht hat. Die staatliche Selbständigkeit der Glieder scheint mir um so mehr gegeben zu sein, als ein rechtlicher Zwang für das Verbleiben der Glieder im Bunde im allgemeinen und im besonderen auch nach der deutschen Reichsverfassung von 1919 nicht angenommen werden kann.

Was im allgemeinen Teil über das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung und im besonderen Teil bei der Erörterung des Deutschen Reiches gesagt ist, gilt daher auch für Bayern. Dementsprechend ist der Landtag, das Parlament, jenes Organ, das in erster Linie berufen erscheint, den Träger der Staatsgewalt, das Volk, staatsrechtlich und politisch zu vertreten. Der Landtag allein hat das Gesetzgebungsrecht. Es gibt außer ihm keine Stelle, die ein Vetorecht gegen die Landtagsbeschlüsse hätte. Nur in einem einzigen Falle ist eine Ausnahme von dieser Regel geschaffen: wenn bei Feststellung des Staatshaushaltes der Landtag eine Erhöhung der Ausgaben oder die Einstellung neuer Ausgaben beschließt, kann das Gesamtministerium eine neuerliche Beratung verlangen.

Bei der Ausübung der Gesetzgebungsgewalt ist der Landtag nur in zwei Fällen beschränkt. Er kann nämlich Gesetze gegen ein Volksbegehren und einen Volksentscheid nicht beschließen und ebensowenig kann er Gesetze, die der Reichsverfassung widersprechen, schaffen. Der bayrische Landtag hat als Kollegium eigenen Rechtes die ausschließliche Entscheidung über die Dauer seiner Tätigkeit, über seine Schließung und Auflösung. Eine außer-

---

[1]) Die Weimarer Reichsverfassung, S. 152, 160, 161, 163.

[2]) Landessteuergesetz 1920, S. 57.

halb des Parlamentes stehende Stelle kann somit den bayrischen Landtag nicht auflösen; eine Ausnahme ist nur für den Fall des Volksentscheides gegeben.

Das Gesamtministerium ist Regierung, somit unmittelbares, sekundäres Staatsorgan. Theoretisch ist es allerdings ein Kollegium von Vertrauensmännern des Landtages, denn es ist dem Mißtrauensvotum und der Ministeranklage ausgesetzt. Nichtsdestoweniger ist aber auch trotz der theoretischen Beschränkung die Regierung in Bayern von hervorragend praktischer Bedeutung, denn sie ist es ja, die durch die ihr untergeordneten Stellen die Staatsgewalt in der Praxis tatsächlich ausübt. Der Regierung steht, aber nur als Kollegium, das Recht allgemeiner Verwaltungsverordnung zu. Nach § 48 der Verfassung ist der Regierung das typische Notverordnungsrecht eingeräumt. Nach § 64 geht dieses Notverordnungsrecht soweit, daß die verfassungsmäßigen Grundrechte ganz oder teilweise außer Kraft gesetzt werden können und daß das Gesamtministerium zur Beseitigung einer augenblicklichen, dringenden Gefahr auch die bewaffnete Macht aufbieten kann. Nimmt man dazu noch, daß nach Art. 48 der R. V. die bayerische Regierung in dringenden Fällen des Staatsnotstandes auch jene Befugnisse hat, wie der Reichspräsident, dann erscheint uns auch die bayerische Regierung mit jenem Maß von Stärke ausgestattet, das für eine ersprießliche Tätigkeit des Staates durchaus nötig ist. Weiter ist in § 80 der Verfassung eine Art Notverordnungsrecht finanztechnischen Inhalts dem Gesamtministerium eingeräumt. Voraussetzung dafür ist, daß der Haushaltsplan nicht rechtzeitig seinem ganzen Umfange nach zustande gekommen ist. In einem solchen Falle kann das Gesamtministerium einen vorläufigen Haushaltsplan beschließen und der Haushaltsführung bis zum Zustandekommen des endgültigen Haushaltsplanes zu Grunde legen. Als Folge davon kann das Gesamtministerium durch eine vorläufige Steueranordnung die Weitererhebung der alten Steuern im bisherigen Umfange anordnen. Wenn auch das Gesetz in dem genannten § 80 sorgsam vermeidet, den Ausdruck Verordnung zu brauchen, so sind doch die auf Grund dieser Gesetzesstelle erlassenen Anordnungen nichts anderes als Verordnungen im technischen Sinne, und da sie weiter Rechtsverordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft sind, sind sie eben Notverordnungen.

Österreich.

Die Verfassungsgesetze bis 1868.

Von einer Regierung als Staatsorgan und besonderem Machtfaktor im Staate, ebenso von politischen Parteien mit besonderer staatsrechtlicher Bedeutung, kann in Österreich vor dem Jahre 1848 überhaupt nicht gesprochen werden. Bis dahin bestand der österreichische, alle Länder der habsburgischen Hausmacht umfassende Einheitsstaat in der Form der absoluten Monarchie [1]). Wenn auf dem Wiener Kongreß bezüglich der Gliedstaaten des Deutschen Bundes der Grundsatz aufgestellt wurde, daß in allen diesen Staaten eine landständische Verfassung „stattzufinden" habe, so war Österreich wohl der hauptsächlichste von diesen Staaten, die in dieser Bestimmung der Wiener Kongreßakte nur eine inhaltslose Form sahen, die in der Wirklichkeit ohne jede praktische Bedeutung war. Wenn dessenungeachtet die Pariser Februar-Revolution ihre Wirkungen auch auf dem Gebiete der habsburgischen Hausmacht zeigte, so ist dies ein Beweis dafür, daß die durch diese Revolution zum praktischen Ausdruck gebrachten Lehren über den Staat ein Ergebnis der politischen Entwicklung von ganz Mittel- und Westeuropa waren. Es war vergeblich, die österreichischen Länder durch eine chinesische Mauer von allen anderen Staaten Europas abzuschließen, und mag man auch noch so sehr an der Anschauung Metternichs [2]) (die sich ja im Laufe der Zeiten als richtig erwies), nämlich daran festhalten, daß die Habsburger Macht nur in der Form der absoluten Monarchie, sonst aber überhaupt nicht existieren könne, so muß man dennoch anerkennen, daß das Verlangen nach konstitutionellen Verfassungszuständen seitens der fortschrittlich gesinnten Volksteile vollkommen gerechtfertigt war. Wenn wir in Österreich oder sonst überhaupt von der absoluten Monarchie sprechen, so haben wir es aber in den seltensten Fällen mit einer überragenden monarchischen Persönlichkeit zu tun. Meistens ist der Absolutismus der Monarchie doch nichts anderes als die Herrschaft bestimmter aristokratischer Stände, deren äußerster Exponent der Monarch ist [3]). Dieser Zustand war auch in Österreich

---

[1]) Kelsen, Österreichisches Staatsrecht, Ulbrich, Österreichisches Staatsrecht.

[2]) Näheres über Metternich u. seine Politik: Srbik H. Metternich. Der Staatsmann u. der Mensch, 1925. Ferner: Denkwürdigkeiten des Fürsten Metternich, 1922/23.

[3]) Und der König absolut, wenn er unseren Willen tut.

in dem Moment gegeben, in dem die Pariser Februar-Revolution auf die österreichischen Länder übergriff. Wirklich persönlich absolute Monarchen von Bedeutung waren zweifellos Maria Theresia [1]) und Joseph II. Schon Leopold II. [2]), der in se nem Heimatstaate Toskana als aufgeklärter Despot und absoluter Monarch von persönlicher Bedeutung anzusehen ist, erscheint als Kaiser bzw. als Chef des Hauses Habsburg ebenfalls nur mehr als der Exponent jener bevorrechteten Klassen, deren Interessen der monarchische Absolutismus decken mußte. Wenn auch sein Nachfolger Franz I. persönlich etwas mehr in den Vordergrund trat, und die Politik unmittelbar zu beeinflussen schien, so war aber nach seinem Tode zweifellos eine Persönlichkeit von absolut monarchischen Qualitäten nicht mehr vorhanden. Darüber ist man wohl einig, daß sein unmittelbarer Nachfolger Ferdinand [3]) nicht einmal der absolutistische Exponent jener bevorrechteten Adelskreise war, in deren Interesse die absolute Monarchie fortbestehen sollte. Rein äußerlich fiel der Anfang vom Ende des Absolutismus mit dem Verzicht Ferdinands auf die Krone zusammen. Sein Nachfolger Franz Joseph war ein achtzehnjähriger Jüngling, der wenigstens in den ersten Jahren seiner Regierung mehr als ein anderer absoluter Monarch lediglich der mehr genannte monarchische Exponent war. Die tatsächliche Herrschaft, und zwar „absolut" übte des Kaisers Mutter, Erzherzogin Sophie, die von den feudalen Adelsgeschlechtern teils gestützt, teils lediglich ins politische Schlepptau genommen wurde [4]).

Dieser staatsrechtlich und politisch unhaltbare Zustand war der Boden, auf dem Österreichs erste Verfassung entstanden ist. Die Staatsgewalt befand sich zu jener Zeit ausschließlich beim Kaiser. Es konnte daher eine Verfassung durch Beteiligung seitens des Volkes an derartigen Arbeiten überhaupt nicht entstehen, denn das Volk war damals noch nicht Staatsorgan und war daher rechtlich davon ausgeschlossen, eine Verfassung zu schaffen. Daher wurde die Verfassung vom 25. April 1848 vom Kaiser kraft seiner absoluten Herrschergewalt erlassen. Im Staatsrecht und in der Politik kennt man diese Verfassung unter dem Namen ihres Autors, des Ministers

---

[1]) Andreas, Geist u. Staat 1922, S. 83 ff. u. S. 192.

[2]) Weber, Weltgeschichte, Bd. 3, S. 721, 724.

[3]) Weber, Bd. 4, S. 326.

[4]) Weber, Bd. 4, S. 339—342, Ulbrich, Österreichisches Staatsrecht 1909, S. 39—60.

des Innern, Baron von Pillersdorf, als Pillersdorfsche Verfassung. Aber dieses Gesetz zeigt schon die ersten Keime zur Auflösung des alten österreichischen Gesamt-Einheitsstaates, denn die Verfassung war nur für die deutsch-slawischen Erbländer gegeben. Ungarn sowie Oberitalien waren von dieser Verfassung ausgeschlossen. Für unsere modernen Begriffe einer Verfassungsurkunde oder eines Staatsgrundgesetzes erscheint diese oktroyierte Verfassung ziemlich dürftig. Nach derselben blieb die Staatsgewalt dem Kaiser, der jedoch die Gesetzgebung im Verein mit dem Reichstag ausüben sollte. Der Reichstag bestand aus dem Senat (der ersten Kammer) und dem Abgeordnetenhaus (der zweiten Kammer). Die erste Kammer umfaßte die kaiserlichen Prinzen, die vom Kaiser ernannten lebenslänglichen Mitglieder, und 150 von den bedeutendsten Grundbesitzern gewählte Mitglieder, während das Haus der Abgeordneten aus 383 gewählten Mitgliedern bestehen soilte.

Wie wenig man damals staatsrechtlich geschult und vorbereitet war, zeigt, daß bereits acht Tage nach diesem kaiserlichen Patent, nämlich am 16. Mai 1848, eine kaiserliche Proklamation auf ganz anderer Grundlage die staatsrechtlichen Verhältnisse zu ordnen suchte. Diese Proklamation hob das Zweikammersystem auf, ließ nur die Abgeordnetenkammer bestehen, für die ein allgemeines Wahlrecht, einschließlich der Arbeiter, jedoch mit Ausschluß der Dienstboten und der Unterstützungsberechtigten, gelten sollte. Auch verließ man wenigstens theoretisch das System der Oktroyierung, denn der auf Grund der neuen Wahlordnung gewählte Reichstag wurde zur konstituierenden Versammlung erklärt und sein Hauptzweck dahin festgestellt, einen Entwurf der Konstitutionsurkunde für die österreichischen Staaten auszuarbeiten. Dieser Reichstag tagte zuerst in Wien und wurde dann wegen der revolutionären Unruhen in der Stadt in das mährische Städtchen Kremsier verlegt. In der Geschichte und im Staatsrecht ist dieser Reichstag unter dem Namen Kremsierer Reichstag bekannt. Seine Lebensdauer war kurz, seine Entwürfe wurden nie Gesetz, denn am 2. Dezember 1848 verzichtete Ferdinand auf den Thron zu Gunsten seines Neffen Franz Joseph, der mit Patent vom 4. März 1849 den Kremsierer Reichstag auflöste und kraft kaiserlicher Machtvollkommenheit eine Reichsverfassung für das Kaisertum Österreich oktroyierte.

Die Zeit von 1849 bis zur Dezemberverfassung von 1867 war ausgefüllt mit Kämpfen und Versuchen. Die Kämpfe waren ver-

schiedener Natur: teils betrafen sie die Differenzen des aufstrebenden Bürgertums mit den herrschenden oberen Gesellschaftsklassen. Diese Kämpfe pflegt man gewöhnlich als Kämpfe des Liberalismus mit den Konservativen, mit der Reaktion zu bezeichnen. Eine andere Art Kämpfe waren diejenigen, die ausgehend von dem gerade um die Mitte des vorigen Jahrhunderts neuauftauchenden Nationalitätenproblem den staats- und verwaltungsrechtlichen Zentralismus angriffen, um bei den Verfassungsreformen einen auf nationaler Basis aufgebauten Föderalismus zu schaffen. Diese nationalen und föderalistischen Differenzen griffen aber in die Kämpfe der ersten Gruppe wesentlich ein, weil das Bürgertum um die Mitte des vorigen Jahrhunderts in Österreich in seiner überwiegenden Mehrheit deutsch und liberal gesinnt war. Der nationale Föderalismus hatte daher folgerichtig das deutsch-liberale Bürgertum zu seinem gefürchteten Gegner. Die Macht dieser Gesellschaftsklasse war um jene Zeit tatsächlich sehr bedeutend, denn Intelligenz, Bildung, Wissenschaft, Kultur und wirtschaftliche Hegemonie im Gesamtstaate war in den Händen der Deutschen. Damals, also in der Zeit von 1848 bis zum Ausbruch des österreichisch-preußischen Krieges, war die Macht, der Einfluß und auch die außenpolitische Bedeutung des deutschen Bürgertums derart gefestigt, daß es einer staatsmännischen Persönlichkeit von Bedeutung ein leichtes gewesen wäre, mit Hilfe des deutschen Elementes Österreich entweder zu einem streng zentralistischen Einheitsstaat mit faktisch deutscher Hegemonie auszubilden oder in einen Bundesstaat mit verfassungsrechtlich garantierter Führung der Deutschen umzuwandeln, m. a. W., die Gründung des Deutschen Reiches ausgenommen, hat sich wohl niemals in der neueren Geschichte eine derart günstige Gelegenheit für die erfolgreiche Betätigung einer starken Regierung gefunden wie in jener Periode der österreichischen Geschichte, in der der Staat von einem Verfassungsversuch zum anderen hin- und hergeschleudert wurde. Betrachtet man die Summe von Arbeit, Intelligenz und die persönliche Qualität der damals im politischen Leben auftretenden Männer, so wird man ohne weiteres zu der Frage gedrängt, wie es möglich war, daß derart vielen hochqualifizierten Leuten die Bildung einer starken Regierung nicht gelang. Diese Frage ist um so näherliegend, als ja damals, die ungarischen Politiker vielleicht ausgenommen, Männer von Bedeutung, die für die österreichische Regierungsbildung in Frage kommen konnten, tatsächlich sich nur in den Reihen der Deutschen fanden.

Die Gründe dafür, daß es trotz der günstigen Umstände nicht zur derartigen Regierungsbildung kam, sind zweifacher Natur. Der erste Grund scheint nun wohl darin zu liegen, daß der deutsche Adel in Oesterreich, aus dem ja vorwiegend die oberen Verwaltungsstellen besetzt wurden, kein national-deutsches Empfinden hatte, ja, daß diese Gesellschaftsschicht national indifferent war. Die Richtigkeit dieser Behauptung ergibt sich daraus, daß sich der Adel in den italienischen Provinzen Österreichs, der sich auf das hochentwickelte italienische Kulturelement stützen konnte, vom übrigen Adel gesellschaftlich wie politisch isolierte und streng national (d. h. italienisch) blieb. Der zweite Grund liegt aber darin, daß gerade die Deutschen, abgesehen von allen übrigen politischen Erwägungen, in zwei große Gruppen gespalten waren, nämlich in eine konservative und eine liberale. Die Konservativen, die nicht nur politisch, sondern auch konfessionell an den alten Einrichtungen festhielten, waren ganz den Einflüssen jener Bewegung der katholischen Kirche ausgesetzt, die unter dem Namen Ultramontanismus bekannt ist. Diese Bewegung schaltete das nationale Empfinden bei den Deutschen aus, ja, sie zeigte ihre Wirkungen unter Umständen derart, daß bei Differenzen zwischen dem deutschen und dem slawischen Element nur zu oft die Ultramontanen deutscher Nationalität auf seiten der Slawen zu finden waren. Beim böhmischen Hochadel war das nahezu immer der Fall.

Die Dezemberverfassung von 1867 [1]) war eine unmittelbare Folge des Krieges von 1866. Das Merkwürdige an dieser Verfassung ist, daß sie formal nicht in einer Verfassungsurkunde niedergelegt wurde, sondern aus einer Reihe von Staatsgrundgesetzen besteht, welche die einzelnen staatsrechtlich wichtigen Materien erledigen und dennoch miteinander in streng systematischer Weise zusammenhängen. Eigentlich beginnt die Verfassungsreform, die unter dem Namen Dezemberverfassung bekannt ist, bereits im Juli 1867 mit dem Gesetz von 16. d. M. über die Reichsvertretung, über das Notverordnungsrecht, ferner mit dem Gesetz vom 25. 7. 1867 über die Ministerverantwortlichkeit, den Gesetzen vom November 1867 über das Vereinsrecht und das Versammlungsrecht. Den eigentlichen Kern der Verfassung bilden dann fünf am 21. XII. 1867 sanktionierte Staatsgrundgesetze. Träger der Staatsgewalt war nach dieser

---

[1]) Kelsen, Österreichisches Staatsrecht, a. a. O. S. 22. Ulbrich, S. 53. Weber, a. a. O. S. 503.

Verfassung der Kaiser, der nur hinsichtlich der Gesetzgebung an die Zustimmung des Parlaments gebunden war. Die ganze Exekutive war ihm bzw. seiner Regierung überlassen. Das zentrale Reichsparlament, der Reichsrat, bestand aus dem Herrenhaus, das teils erbliche Mitglieder, teils Inhaber von Virilstimmen, teils ernannte Mitglieder hatte. Die Zahl der letzteren war auf ein Minimum von 170 beschränkt. Das Abgeordnetenhaus umfaßte ursprünglich 203 durch indirekte Wahl aus den Landtagen gewählte Mitglieder. Erst 1870 kam die direkte Wahl in Anwendung nach dem System des Kurienparlaments, 1882 erfolgte eine wesentliche Herabsetzung des Wahlzensus und 1907 die gleichzeitige Erhöhung der Zahl der Abgeordneten auf 512 und die Einführung des allgemeinen, gleichen, geheimen und direkten Wahlrechtes [1]).

Zur Gültigkeit eines Gesetzes war der übereinstimmende Beschluß beider Häuser des Parlaments und die Zustimmung des Kaisers nötig. Die Verantwortung für die staatsrechtlichen Handlungen des Kaisers trug die Regierung. Die Landesgesetzgebung, die nur in beschränktem Umfange bestehen blieb, wurde von den Landtagen, die Einkammerparlamente waren, im Verein mit dem Kaiser ausgeübt. Eine gesonderte Staatsgewalt stand den Ländern nicht zu. Es gab nur eine zentrale Reichsstaatsgewalt. Die Statthalter der einzelnen Länder waren nicht dem Landtag und auch nicht dem Reichsrat gegenüber verantwortlich, sondern nur ihren vorgesetzten Ministerien. Sie waren nur verwaltungsrechtlich, nicht aber staatsrechtlich und politisch Landesregierungen. Für alle staatsrechtlichen Handlungen, welche die Landesgesetzgebung betraf, trug die Zentralregierung die Verantwortung. Die Dezemberverfassung ist auch deshalb erwähnenswert, weil sie das erste österreichische staatsrechtliche Gesetz ist, das die völlige Unverantwortlichkeit und Unabhängigkeit der Abgeordneten von ihren Wählern feststellt. Dasselbe gilt auch hinsichtlich der parlamentarischen Immunität.

Die Dezemberverfassung und alle auf sie Bezug habenden staatsrechtlichen Reformgesetze kranken aber daran, daß eine scharfe Kompetenzgrenze zwischen Reichs- und Landessachen nicht geschaffen wurde. Es fehlt an der nötigen Klarheit im Gesetz darüber, ob das Österreich nach der Verfassung von 1867 ein Einheitsstaat mit weitgehender Dezentralisation der Verwaltung, oder ob es ein

---

[1]) Kelsen, Österreichisches Staatsrecht, S. 26.

Bundesstaat war, bei dem die Kompetenz der Gliedstaaten zu Gunsten des Bundes auf ein Minimum beschränkt war [1]).

Die Mehrzahl der Theoretiker und Praktiker hat sich jedoch für den dezentralisierten Einheitsstaat entschieden.

Für unser Problem ist es besonders wichtig, darauf hinzuweisen, daß die Regierung auch nach der Dezemberverfassung tatsächlich theoretisch und praktisch das wichtigste Organ des Staates war. Konnte man sich schon an und für sich schwer zum Verzicht auf den Absolutismus und zur Beteiligung des Volkes an den Akten der Gesetzgebung entschließen, so war es bei den spezifisch österreichischen Verhältnissen eine gebieterische Notwendigkeit, für die Regierung die Möglichkeit zu schaffen, unter Umständen das Parlament auszuschalten und ohne dasselbe Gesetze, wenn auch nur temporärer, also provisorischer Natur, zu erlassen. Dieses Recht war der Regierung durch den bekannten § 14 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung in großem Umfange zugestanden worden. Voraussetzungen für die Handhabung des in dieser Gesetzesstelle geschaffenen Notverordnungsrechtes waren: das Nichtversammeltsein des Reichsrates, dringende staatsrechtlich-politische Notwendigkeit, gesetzgeberisch eingreifen zu müssen, und eine Verordnung des Gesamtministeriums, formell kaiserliche Verordnung genannt. Auf Grund dieses Notverordnungsparagraphen konnte allerdings keine Abänderung der Verfassung, keine dauernde Belastung des Staatsvermögens und keine Veräußerung von Staatsgut erfolgen; im übrigen war dieses Verordnungsrecht ein Notverordnungsrecht wie jedes andere. Dagegen war das Anwendungsgebiet desselben sachlich ein außerordentlich ausgedehntes und wurde noch dadurch besonders gehoben, daß zur Aufhebung der auf Grund des § 14 erlassenen Verordnungen ein besonderer, ausdrücklicher Aufhebungsbeschluß des Parlaments notwendig war. Wenn sich also das Parlament zu einer solchen Verordnung nicht äußerte, so bestand sie fort. Da aber die Regierung, formell der Kaiser, jederzeit das Recht hatte, die Parlamentssitzungen zu schließen, das Parlament zu vertagen und aufzulösen, so war es der Regierung in jedem Moment möglich, nach ihrem Gutdünken Notverordnungen zu erlassen. So sehr ein solcher Zustand dem Staatsrecht eines konstitutionellen Staates widerspricht, so muß doch für das alte Österreich eine solche Möglichkeit, Gesetze ohne Parlamentsverhand-

[1]) Näheres über diese Kontroverse: Ulbrich a. a. O. S. 160 ff.

lungen zu erlassen, als notwendig angesehen werden. Der Streit der verschiedenen Nationalitäten, der in allererster Linie die Tätigkeit der gesetzgebenden Körperschaften beschäftigte, sowie auch die verschiedenen destruktiven Parteien nichtdeutscher Nationalität, machten es mitunter geradezu unmöglich, daß selbst politisch farblose, wirtschaftlich absolut nötige Gesetze durch Beschlußfassung im Parlament zustande kamen. Es sei hier nur auf die Novellierung des österreichischen BGB. verwiesen, ferner auf den Erlaß der neuen Ausgleichsordnung, deren parlamentarische Behandlung unmöglich war, und die erst auf dem Wege der kaiserlichen Verordnung ins Leben gerufen werden konnte. Daß eine solche Stärkung der Regierung eine Existenznotwendigkeit für den Bestand des Staates war, geht schon daraus hervor, daß das Parlament beinahe niemals eine solche Notverordnung der Regierung aufgehoben hat.

Die Verfassung von 1920.

Die Verfassungsversuche aus 1918 und 1919 [1]) sind, insoweit unser Problem in Frage kommt, wesentlich durch den Anschlußgedanken an Deutschland beeinflußt. In diesen beiden Verfassungen ist der österreichische Staat noch immer als Einheitsstaat gedacht, und es bestand offenbar die Absicht, ihn auch in dieser Form dem Bundesstaat Deutsches Reich als Gliedstaat einzuverleiben. Um eben auch den Anschluß zu erleichtern, verzichtete man auf die Einrichtung eines besonderen Staatspräsidiums. Die Folge davon war, daß das Schwergewicht in der Politik auf die Staatsregierung überging, neben der der Parlamentspräsident, nämlich der Präsident der Nationalversammlung, eine besonders hervorgehobene Stellung einnahm [2]). Die Stellung der Regierung war dementsprechend eine ziemlich starke, weil, so sehr man geneigt war, den Präsidenten der Nationalversammlung dem Deutschen Reichspräsidenten ähnlich zu konstruieren (er hatte das Beamtenernennungsrecht, die völkerrechtliche Vertretung nach außen, die Beglaubigung von Gesandten, die Ratifikation von Staatsverträgen), dieser doch keinen Einfluß auf die Gesetzgebung, nicht einmal ein aufschiebendes Veto hatte. Der ganze technische Prozeß der Gesetzesausführung war mit Ausnahme der dem Präsidenten der National-

[1]) Wittmayer, Deutsche Juristenzeitung 1920, S. 267.

[2]) Art. 6 und 7 des Gesetzes v. 14. III. 1919 über die Staatsregierung.

versammlung zustehenden Publikationsbefugnis Sache der Staatsregierung. Im übrigen war aber die Nationalversammlung, ohne Rücksicht auf die Länder, das höchste Organ des Volkes und übte die oberste Gewalt in der Republik aus [1]). Deutsch-Österreich war eine mit Konsequenz durchgeführte Einkammer-Republik. Die Staatsregierung bedeutete in diesem Übergangsstadium ganz etwas anderes als in der Zeit der Monarchie. Die Ausübung der Regierungs- und Vollzugsgewalt oblag Volksbeauftragten, und als solche erschienen der Staatskanzler und die Staatssekretäre, die einschließlich der verschiedenen Unterstaatssekretäre die Staatsregierung bildeten. Ein mit autoritativer Macht ausgestattetes Organ zur Ernennung dieser Staatsregierung war nicht vorhanden. Die Ernennung erfolgte auf Vorschlag des Hauptausschusses von der Nationalversammlung, als dem höchsten Organ des Volkes. Der Präsident der Nationalversammlung konnte bloß vorübergehend ein Beamtenkabinett berufen, der Hauptausschuß wohl die Staatsregierung, aber nur mit provisorischer Wirksamkeit bis zum Zusammentritt der Nationalversammlung. Eine formelle Zugehörigkeit der Regierungsmitglieder zur Volksvertretung war ebensowenig nötig wie nach der Deutschen Reichsverfassung. Die Ministerverantwortlichkeit war für alle Regierungsmitglieder gegeben und außerdem noch auf den Präsidenten des Staatsrechnungshofs ausgedehnt, obwohl dieser weder Mitglied der Regierung noch Volksbeauftragter war. Die Ministerverantwortlichkeit erstreckte sich aber auch auf die Unterstaatssekretäre.

Aus den beiden verfassungsrechtlichen Provisorien von 1918 und 1919 entwickelte sich dann die gegenwärtig geltende Verfassung von 1920 [2]). Vom Moment des Zusammenbruchs an hatte man es bei der österreichischen Verfassungsreform mit zwei Prinzipien zu tun. Das eine war das alte Prinzip des österreichischen dezentralisierten Einheitsstaates, das andere war der Föderalismus und der Separatismus. Die föderalistische Welle war so stark, daß sie sich nicht nur im Bereich der einzelnen Länder zum Gesamtstaat bemerkbar machte, sondern daß vielmehr in den einzelnen Ländern selbst die verschiedenen Landesteile und Bezirke separatistische Tendenzen zeigten. Man sieht hier gerade die gegenteilige Bewegung wie im Deutschen Reich, denn hier wollte man den Einheitsstaat, Österreich

[1]) Art. 1 des Gesetzes vom 14. III. 1919 über die Volksvertretung.
[2]) Merkl, Deutsche Juristenzeitung 1920, S. 538.

hingegen strebte nach einem ins Extreme gehenden Föderalismus, wollte eigentlich die Kleinstaaterei. Nun ist das bundesstaatliche Prinzip in Österreich tatsächlich nichts Neues, denn es bestand vor der pragmatischen Sanktion und wurde durch diese und die ihr nachfolgenden Gesetze nur zurückgedrängt, wobei für den Zentralismus und den Einheitsstaat in allererster Linie nicht die Bedürfnisse der einzelnen Länder, sondern lediglich die Interessen der habsburgischen Hausmacht, also dynastische Interessen ausschlaggebend waren. Es wurde daher durch die Verfassung von 1920 der Bundesstaat nicht neu geschaffen, sondern „ausgestaltet" oder, wie Merkl richtig bemerkt, die Erklärung zum Bundesstaat hatte nur deklaratorischen, nicht konstitutiven Charakter.

Die neue Verfassung [1]) beruht auf zwei Gesetzen vom 1. X. 1920, nämlich auf dem Bundesverfassungsgesetz und auf dem Gesetz betreffend den Übergang zur bundesstaatlichen Verfassung. Beide beruhen auf Beschlüssen der Nationalversammlung und standen in den Landtagen nicht zur Debatte. Die Vollziehung des Bundes wurde teils dem Bundespräsidenten, teils der Bundesregierung zugewiesen. Die letztere wird nicht durch den Bundespräsidenten ernannt, sondern vom Parlament, dem Nationalrat, erwählt. Nur provisorisch kann der Hauptausschuß des Nationalrates oder der Bundespräsident eine Regierung ernennen, die beim Zusammentritt des Nationalrates von diesem sofort des Amtes enthoben werden kann [2]).

Die Stellung der Regierung im gegenwärtigen Österreich [3]) läßt sich am besten durch den Satz charakterisieren: „Österreich ist ein schwacher Staat mit einer schwachen Regierung". Tatsächlich haben wir es hier mit einer vom Parlamentsabsolutismus beherrschten Kammerrepublik zu tun. Rein theoretisch kommen hier als Regierungsorgane der Bundespräsident, die Bundesversammlung und die Bundesregierung in Frage. Die Schwäche der einzelnen Regierungsorgane leuchtet sofort ein, wenn man die Stellung des Bundespräsidenten mit der des Deutschen Reichspräsidenten vergleicht. Abgesehen von allen anderen Befugnissen, gewährt schon der Art. 48 dem Deutschen Reichspräsidenten ein

[1]) Merkl. Die Deutsch-Österreichische Bundesverfassung, Deutsche Juristenzeitung 1921, S. 18.

[2]) Merkl. Die Verfassung der Deutsch-Österreichischen Republik, Prager Juristische Zeitschrift, 2. Jahrgang, Heft 1.

[3]) Wittmayer, Österreichisches Verfassungsrecht, 1923, S. 13, 16, 24.

ganz außergewöhnliches Maß von Regierungsbefugnissen, auch wenn man in dieser Gesetzesstelle nicht eine Diktatur, sondern nur ein Notverordnungsrecht in erweitertem Umfange sieht. Der österreichische Bundespräsident ist aber tatsächlich nur eine Formalinstitution, eine Repräsentativperson. Er hat keinen Einfluß auf die Gesetzgebung, keinen Einfluß auf die Regierungsbildung; dem Parlament gegenüber erscheint er völlig rechtlos. Er hat kein Recht, das Parlament zu berufen und ebensowenig ein Recht, dasselbe zu vertagen oder aufzulösen. Seine Kompetenz erlaubt nur in Ausnahmefällen eine Berufung des Nationalrates und der Bundesversammlung sowie die Anordnung der Volksabstimmung. Die Beurkundung der Gesetzesbeschlüsse sowie seine Vertretung des Staates beim Abschluß von Staatsverträgen gibt ihm keinen Anlaß zu besonderer Betätigung der Regierungsgewalt. Das Recht der Ernennung von Bundesbeamten und Offizieren, die Verleihung von Auszeichnungen und Titeln, sowie das Begnadigungsrecht in Rechtssachen sind tatsächlich nur repräsentative Funktionen.

Die Bundesversammlung, nämlich die Vereinigung von Nationalrat und Bundesrat zu einem einzigen Kollegium, hat ebenfalls nur eine sehr beschränkte Kompetenz. Es obliegt ihr nämlich die Beschlußfassung über die Kriegserklärung, die Wahl des Bundespräsidenten, dessen Anklage vor dem Staatsgerichtshof und die Zustimmung zur gerichtlichen Verfolgung desselben.

Die Bundesregierung wird vom Nationalrat auf Vorschlag des Hauptausschusses gewählt, ist also praktisch nicht viel mehr als ein Parlamentsausschuß oder Parlamentsbeauftragter. Wenn der Nationalrat nicht versammelt ist, bestellt der Hauptausschuß vorbehaltlich der endgültigen Wahl durch das Parlament die Regierung. Sie muß, wenn ihr das Vertrauen des Nationalrates (nicht des Bundesrates) entzogen wird, zurücktreten.

Die Verfassung des neuen österreichischen Bundesstaates hat das parlamentarische Prinzip voll und ganz verwirklicht. Das machtvollste Organ ist der Nationalrat, also das Parlament. Irgendein außerhalb desselben stehendes Organ kann das Parlament nicht auflösen. Dasselbe hat entsprechend dem Selbstversammlungsrecht auch das ausschließliche Selbstauflösungsrecht. Die Auflösung erfolgt durch ein einfaches Bundesgesetz. Sonst endet der Nationalrat mit Ablauf der vierjährigen Legislaturperiode [1]).

---

[1]) Kelsen, Österreichisches Staatsrecht, S. 179.

Es kann daher auch dann, wenn das Parlament völlig arbeitsunfähig geworden ist, dessen Auflösung gegen seinen Willen nicht erfolgen. Die beiden gegenwärtigen Hauptparteien, nämlich die Christlich-Sozialen und die Sozial-Demokraten, sind annähernd gleich stark, und es ist daher in die Hand einer jeden dieser beiden Parteien gegeben, ein Auflösungsgesetz unmöglich zu machen. Schon dieser Umstand zeigt, wie wenig Anspruch auf praktischen Wert die starre Befolgung des parlamentarischen Prinzips hat. Eine reine Parteiobstruktion ist somit imstande, das ganze staatsrechtlich-politische Leben des Staates auf unbestimmte Zeit hinaus stillstehen zu lassen. Diese Situation wird aber auch durch einen anderen Umstand wesentlich verschlechtert. Die Bundesverfassung von 1920 kennt kein Notverordnungsrecht, weder der Bundesregierung noch des Bundespräsidenten, ja, überhaupt kein unmittelbares Verordnungsrecht der Regierung, insbesondere nicht das Recht, Rechtsverordnungen zu erlassen. Diese ist nur befugt, Vollzugsanweisungen auf Grund der Gesetze oder auf Grund besonderer Ermächtigung seitens des Parlamentes zu schaffen. Es kann somit in Österreich der Fall eintreten, daß tatsächlich kein Organ vorhanden ist, das die Staatsgewalt zur Geltung bringen kann.

Daß man aber mit einer derart gestalteten Verfassung in Zeiten, in denen es auf ein rasches, durchgreifendes, von der Obstruktion der politischen Parteien unabhängiges Handeln ankommt, den Staat nicht leiten kann, ist klar. Die Praxis hat die Richtigkeit dieser Meinung bereits bewiesen. Am 4. Okt. 1922 hat Österreich mit England, Frankreich, Italien und der Tschechoslowakei die sogenannte Genfer Konvention geschlossen, die dem österreichischen Staate die Aufnahme einer Sanierungsanleihe von 650 Millionen Goldkronen ermöglichte. Die Garantien, die sich diese Staaten von Österreich einräumen ließen, machten es nötig, daß die Regierung ermächtigt werden sollte, in allen diese Anleihe betreffenden Angelegenheiten auf dem Wege der Rechtsverordnung das Nötige ohne Parlamentsbefragung sofort zu verfügen. Österreich mußte sich verpflichten, dem Parlament einen Gesetzentwurf vorzulegen, nach dem jede Regierung in den kommenden zwei Jahren ohne Parlamentsgenehmigung zur Durchführung des Sanierungsprogrammes die Befugnis erhalten sollte, alle Maßnahmen zu ergreifen, die nötig sind, um das budgetäre Gleichgewicht wiederherzustellen. Ein derartiges Ermächtigungsgesetz bedurfte aber als verfassungsänderndes Gesetz der Zweidrittelmajorität, während die Regierung

nur über die einfache verfügte. Um diesen Konflikt zu beseitigen, war ein Gesetz in Aussicht genommen, in dem alle zur Aufrichtung der österreichischen Wirtschaft erforderlichen Maßnahmen grundsätzlich festgestellt wurden. Die auf Grund dieses Gesetzes zu erlassenden Verordnungen wären dann nicht Rechts-, sondern nur Durchführungsverordnungen gewesen. Es war aber tatsächlich technisch nicht möglich, in einen solchen Gesetzesentwurf sämtliche nötigen materiell-rechtlichen Bestimmungen aufzunehmen. Daher wurde versucht, eine formal-rechtliche Delegation zur Erlassung gesetzesändernder Verordnungen durchzusetzen. Diesen Gesetzesentwurf brachte aber die Opposition dadurch zum Fall, daß sie mit der Anfechtung vor dem Verfassungsgerichtshof drohte [1]).

Nach vielen Verhandlungen kam dann das Wiederaufbaugesetz vom 27. November 1922 zustande. Dieses Gesetz enthielt die Bestimmung: „Durch die auf Grund dieses Gesetzes zu erlassenden Verordnungen können nur die in diesem Gesetz enthaltenen materiellrechtlichen Bestimmungen näher durchgeführt werden". Dann wurde durch das Bundesverfassungsgesetz vom 26. November 1922 über die außerordentlichen Vollmachten der Bundesregierung, gemäß dem Genfer Protokoll III vom 4. Oktober 1922 bis einschließlich 31. Dezember 1924, unter der ausschließlichen verfassungsmäßigen Verantwortlichkeit der Bundesregierung ein außerordentlicher Kabinettsrat eingesetzt. Dieser Kabinettsrat hatte jene Regierungsbeschlüsse zu fassen, die im Gesetz vom 26. November 1922 erwähnt waren. Er bestand aus der Bundesregierung und 26 vom Nationalrat gewählten Staatsräten. In diesem außerordentlichen Kabinettsrat hatte wohl die Bundesregierung den Vorsitz, aber keines der Regierungsmitglieder ein Stimmrecht. Der außerordentliche Kabinettsrat erließ dann alle nötigen Verordnungen. Diese waren Rechtsverordnungen von absoluter Gültigkeit. Sie unterlagen nicht der nachträglichen Prüfung und Genehmigung des Parlaments und hatten derogierende Kraft auch gegen Gesetze, mit Ausnahme der Bundesverfassung und des Finanzverfassungsgesetzes. Theoretisch konstruierte man den außerordentlichen Kabinettsrat als Parlamentsersatz, weil er ja ein von diesem gewählter Parlamentsausschuß war, und die Regierung in ihm kein Stimmrecht hatte. Streng genommen, handelt es sich hier um eine rein formelle Umgehung der

---

[1]) Der Verfassungsgerichtshof kann sowohl Bundes- als auch Landesgesetze wegen Verfassungswidrigkeit aufheben, Kelsen, Österr. Staatsrecht, S. 214

Ausschaltung des Parlaments. Tatsächlich wurde dem Parlament auf dem Gebiete der Sanierung jede Tätigkeit entzogen [1]).

Das Verlangen der die Wiederaufbauanleihe garantierenden Mächte nach der Ausschaltung des Parlaments und die infolgedessen nötig gewordenen österreichischen Gesetzgebungsakte sind aber nichts anderes als ein internationales Bekenntnis darüber, daß in ernsten Fällen, wo es sich um das Sein oder Nichtsein eines Staates handelt, weder der internationale völkerrechtliche Verkehr, noch die internationale Finanz ein begründetes Vertrauen zum parlamentarischen System hat, daß die betreffenden Gesetzgebungsarbeiten rasch, sicher und sachgemäß erfolgen. Einen schlagenderen Beweis für die Notwendigkeit einer starken Regierung bedarf es wohl nicht mehr. In einem kleinen Staate von 6 Millionen Einwohnern kann noch zur Not eine schwache Regierung ertragen werden. In einem großen Staate hätte eine derartige bewußte Unterdrückung der Macht der Regierung in den meisten Fällen die Anarchie oder den Staatsstreich zur Folge.

Die österreichischen Zustände ließen sich dann rechtfertigen, wenn das Parlament tatsächlich nur die Elite der Nation umfaßte, und wenn es den Abgeordneten nur um das Wohl des Staates, — salus rei publicae suprema lex — nicht aber in erster Linie um die Geltendmachung ihrer Parteiinteressen zu tun wäre.

Ungarn.

Die parlamentarische Regierungsform kann in Ungarn historisch bereits bis zum Ende des 13. Jahrhunderts verfolgt werden [2]). Es ist daher aber die Meinung Redslobs, daß das parlamentarische Regime in Ungarn erst durch die Gesetze von 1848 eingeführt wurde, zum mindesten rechtstheoretisch anfechtbar. Die Ungarn haben von jeher daran festgehalten, ein parlamentarisch regierter Staat zu sein; sie vertraten die Meinung, daß das ungarische Volk das parlamentarische System immer als bestehend angesehen habe, selbst dann, wenn durch äußere Einflüsse, insbesondere durch Verschiebungen der politischen und militärischen Macht, Perioden zu verzeichnen sind, in denen der jeweilige König eine andere als die parlamentarische Regierungsform tatsächlich in Geltung setzte bzw. auch rechtlich zur Geltung bringen wollte.

[1]) Wittmayer, Österreichisches Verfassungsrecht, S. 24. 25.

[2]) Redslob, Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form, 1918, S. 82 ff.

Man ist gewohnt, die ungarische Monarchie bereits von der Regierung des Heiligen Stephan an als bestehend anzunehmen [1]). Selbst in der allerersten Zeit der Monarchie bestand ein Ratskollegium, das den König durch Raterteilung (votum consultativum) bei den Regierungsakten zu unterstützen hatte. Eine Organisation erfährt dieses Ratskollegium erst Ende des 13. Jahrhunderts, nämlich 1298 erläßt Andreas III. ein Organisationsdekret für diesen Rat. Dieses bestimmt, daß nicht, wie bisher, alle Ratsmitglieder von der Krone ernannt werden, sondern daß auch zwei Adlige und zwei Bischöfe in diesem königlichen Rat Sitz und Stimme kraft eigenen Rechtes zu erhalten haben. Gewählt wurden die zwei weltlichen Mitglieder vom Reichstag, die zwei geistlichen Mitglieder von den Suffragan-Bischöfen der Diözesen Gran und Kalocsa. Der Reichstag war aber nichts anderes als die Versammlung aller Aktivbürger, nämlich aller Adligen; politische Rechte hatten nur diese. Das Staatsvolk bestand nur aus den Mitgliedern des Adels. Alles übrige war politisch unbedingt, zivilrechtlich zum größten Teile rechtlos (misera contribuens plebs). Durch das genannte Dekret wurde aber auch die Machtbefugnis des Rates wesentlich ausgedehnt, denn der König konnte staatsrechtlich nur mit der Zustimmung seines Rates handeln. Handlungen des Königs ohne diese Zustimmung waren nichtig. Dazu bemerkt Redslob [2]): „Ungarn hat den Ruhm, daß es zu allererst, selbst früher als England, diese zukunftsreiche Formel gefunden hat, die jeden Akt des Fürsten der Bestätigung des Rates unterwirft". Das genannte Dekret von 1298 spricht allerdings nicht ausdrücklich davon, daß der Rat dem Reichstag gegenüber verantwortlich ist. Praktisch wurde aber eine derartige Verantwortlichkeit gehandhabt, weil die Ratsmitglieder alle drei Monate wechseln mußten und bei diesem Wechsel die Mitglieder, die nicht das volle Vertrauen des Reichstages hatten, sofort ausgeschlossen werden konnten. In der Praxis wurde allerdings im Laufe der Zeiten durch verschiedene politische Ereignisse (Thronwechsel, Kriege und dgl.) das parlamentarische Prinzip zeitweise außer Kraft gesetzt. Das ungarische Volk hielt aber mindestens theoretisch immer an diesem Prinzip fest.

Der Reichstag umfaßte von vornherein alle freien Männer, also nicht nur die Vasallen der Krone, sondern auch alle übrigen

---

[1]) Weber, II, S. 740.
[2]) S. 83.

Adligen, denn nur diese waren rechtlich freie Leute; wenn also vom ungarischen Volke gesprochen wird, so ist staatsrechtlich darunter bis ins 19. Jahrhundert hinein nur der Adel zu verstehen.

1386 wurden die Grundzüge des parlamentarischen Prinzips unter der Königin Maria neuerdings festgelegt. 1507 wurde durch ein Gesetz ausgesprochen, daß jeder staatsrechtliche Akt des Königs ohne Beteiligung des Rates nichtig sei. Dieses Gesetz ist auch deswegen bemerkenswert, weil es das erste ist, daß sich mit der Ministeranklage beschäftigt, denn es enthält die Aufforderung an das Ratskollegium, jedes seiner Mitglieder anzuklagen, das sich gegen die Gesetze, die Freiheiten oder gegen die Vorteile des Königreiches vergeht. Als Gericht hatte der Reichstag zu fungieren. Es gab nur eine Strafe in einem solchen Falle, nämlich die Todesstrafe mit darauffolgender Vermögenskonfiskation.

Die Vernichtung des ungarischen Staates durch die Türken in der Schlacht von Mohacz, sowie die Erwerbung der ungarischen Krone durch das Haus Habsburg 1526 bezeichnen praktisch die Aufhebung des parlamentarischen Systems in Ungarn. An Stelle des Königs, der ja nicht im Lande residierte, trat sein Stellvertreter, der Palatin, an Stelle des Rates die ungarische Kanzlei in Wien, das spätere Ministerium a latere. Von da an ist bis zum Ausgleich von 1868 das staatsrechtliche Leben Ungarns von einem ununterbrochenen Kampf zwischen den die nationalen Freiheiten verteidigenden Adligen und der Krone erfüllt. Je nachdem das Haus Habsburg darauf angewiesen war, die Hilfe der Ungarn zu beanspruchen oder nicht, oder vielmehr selbst mit den Mitteln seiner Hausmacht den Ungarn beizustehen, finden wir im gleichen Maße eine Ausdehnung oder eine Beschränkung der ungarischen Freiheiten. Aber während dieser ganzen Zeit war eine Institution vorhanden, die zum mindesten theoretisch die Idee eines parlamentarischen Ministeriums aufrecht erhielt; es war dies der Palatin, denn dieser war verantwortlich für die Führung der Geschäfte und die Befolgung der Verfassung. Er konnte vom Reichstag zur Verantwortung gezogen werden. Er war auch der Richter über zivilrechtliche Klagen gegen den König. Redslob [1]) bemerkt über Ungarn treffend: „Darum ist Ungarn ein Museum der parlamentarischen Regierung, aber nicht wie Großbritannien eine Werkstatt, in der sie ausgearbeitet worden ist".

[1]) S. 93.

Der ungarische Staat wird in den staatsrechtlichen Gesetzen als „Krone des heiligen Stephan" bezeichnet. Unter dieser Bezeichnung wird sowohl das Land, das Staatsterritorium, als auch der Träger der Staatsgewalt, die adeligen Stände und der König als Einheit bezeichnet [1]). Von Anbeginn an war der ungarische Staat ein ständischer Lehensstaat. Den parlamentarischen Charakter des Staates führen die ungarischen Staatsrechtler, wie oben gezeigt, auf Andreas III. zurück. Auf der Basis eines derartig ständischen Parlamentarismus beruhte auch das Recht der Stände, den erledigten Thron durch Wahl zu besetzen; sie maßten sich sogar das Recht an, gegen den König aufzutreten. So wurde 1401 der König Sigismund gefangen gesetzt und der königliche Rat regierte aus der Autorität der heiligen Krone [2]). Praktisch bedeutet dies die Unabhängigkeitserklärung der Staatsidee von der Person des Königs.

Ferdinand II. erkannte in den Wahlkapitulationen die wichtigsten Gesetze und Freiheiten an. Von dem Moment an, in dem die Habsburger zu dauernder Herrschaft in Ungarn gelangten, kann man den Kampf zwischen dem von den ungarischen Ständen behaupteten Parlamentarismus mit dem von der Dynastie angestrebten absoluten Zentralismus beobachten. Eine reine Sonderung findet sich erst nach der Einführung des Konstitutionalismus in Österreich und der Schaffung der österreichisch-ungarischen Monarchie als Personal- und Realunion 1868.

Diese völker- und staatsrechtliche Erscheinung ist unter dem Namen „Ausgleich" bekannt. Auch nach diesem Ausgleich ist der ungarische Staat ein parlamentarischer Staat; die Staatsgewalt befindet sich nicht beim König, sondern ausschließlich beim Adel bzw. bei dem Teile der Bevölkerung, der vermöge des Zensus das aktive und das passive Wahlrecht hatte. Marczali [3]) sagt ausdrücklich: „Seit der Herstellung der Verfassung von 1867 bis 1904 galt Ungarn als der parlamentarische Musterstaat des Kontinents".

1905 konnte aber eine Einigung zwischen Krone und Parlament nicht zustande kommen. Der König ernannte einen General zum Ministerpräsidenten mit dem gleichzeitigen Ausdruck des Bedauerns, daß er die Regierung nicht aus der Reichstagsmajorität entnehmen könne. Teils sah man darin einen Verstoß gegen den Parlamen-

---

[1]) Marczali, S. 25/26.
[2]) Marczali, a. a. O. S. 3.
[3]) a. a. O. S. 78.

tarismus, teils meinte man, weil der ernannte Ministerpräsident keiner Partei angehörte und somit sich auch auf keine Partei stützen konnte, so sei dennoch das parlamentarische Prinzip anerkannt worden. —

Der König ist die einzige gesetzlich zulässige Stelle, den Reichstag zu berufen, zu eröffnen, zu vertagen und aufzulösen. Trotz der immer wiederkehrenden Betonung des Parlamentarismus geben auch ungarische Staatsrechtslehrer zu [1]), daß ein ohne königliche Berufung und Eröffnung tagender Reichstag gesetzliche Beschlüsse nicht fassen kann. Durch die Auflösung entzog der König dem Reichstag die Eigenschaft als gesetzgebender Körper.

Die Gesetzentwürfe und die Gesetzbeschlüsse unterlagen der königlichen Sanktion. Theoretisch war also der König frei, die Sanktion zu geben oder nicht. Praktisch jedoch war das Sanktionsrecht des Königs nur ein besonderes Ehrenrecht. Als Beispiel dafür kann man die Ehegesetzgebung anführen. In Österreich hatte das Parlament zweimal ein Gesetz betreffend Einführung der obligatorischen Zivilehe beschlossen. Beide Male versagte der Kaiser die Sanktion und zwar formell mit Recht, weil er als konstitutioneller Monarch Träger der Staatsgewalt war. Dagegen war der Kaiser von Österreich als König von Ungarn ein parlamentarischer Monarch, der sich durch das Versagen der Sanktion mit dem Träger der Staatsgewalt nicht in Widerspruch setzen konnte, mit anderen Worten, der König beugte sich vor dem Willen der Nation, als er das ungarische Eherecht (obligatorische Zivilehe) 1894 sanktionierte. Nach außen hin wurde allerdings die Form gewahrt, daß der König die Beschlüsse beider Häuser des Reichstages sanktionierte.

Die Regierung war die dem Reichstag verantwortliche Inhaberin der vollziehenden Gewalt. Die einzelnen Minister wurden aus der Majorität des Parlaments entnommen. Der parlamentarische Charakter des ungarischen Staates ergab sich daraus, daß wohl der König das alleinige Recht der Ministerernennung hatte, daß er die Minister nach freien Entschlüssen entlassen konnte, daß aber auch der Reichstag durch seine Abstimmung die Minister zur Demission zwingen konnte [2]).

Bezeichnend für die Stärke der Regierung in Ungarn ist aber der Zustand, der in der politischen Sprache unter Exlex bekannt

---

[1]) Marczali, S. 81.

[2]) Marczali, S. 117.

ist [1]). Der ungarische Volkscharakter zeichnet sich durch eine besondere Obstruktions- und Redelust aus, dementsprechend hatte jede Regierung stets mit einer starken Opposition zu kämpfen. Der Kern der Streitfrage zwischen Regierung und Opposition war von der Wiederbelebung parlamentarischer Zustände an stets das Verhältnis zu Österreich. Die radikalen Elemente drängten von jeher auf eine Lösung des Unionsverhältnisses zwischen Ungarn und Österreich. Die Erfolge, die diese radikalen Parteien erzielten, müssen als ziemlich bedeutend angesehen werden, denn es gelang diesen Parteien in allererster Linie auf dem Gebiete der allgemeinen Wehrmacht insofern Änderungen herbeizuführen, als in der äußeren Bezeichnung der gemeinsame Charakter des Heeres in Erscheinung trat, daß die beiden Landwehren der beiden Reichshälften als selbständige nationale Truppen mit nationaler Kommandosprache organisiert wurden. Außerdem erreichte man auch in der gemeinsamen Armee für die ungarischen Truppenteile besondere Hoheitszeichen, und nur der Eintritt in den Weltkrieg verhinderte eine zollrechtliche Scheidung beider Reichshälften, die ihren wirtschaftspolitischen Grund darin haben sollte, daß Ungarn ein vorwiegend agrarischer, Österreich aber ein vorwiegend industrieller Staat war. Die extremen Elemente, die ausschließlich nationalistisch, um nicht zu sagen chauvinistisch, gesinnt waren, vermeinten das Heil des ungarischen Staates in einer völligen Loslösung von Österreich zu finden. Die herrschende Gesellschaftsschicht, aus der die Regierungen entnommen wurden, hatte trotz allem Nationalbewußtsein soviel realpolitisches Verständnis, um zu wissen, daß ein für sich allein dastehendes Ungarn sich seiner feindlich gesinnten östlichen und südlichen Nachbarn nicht würde erwehren können. Aus rein praktischen Erwägungen wurde daher an dem Bündnis mit Österreich festgehalten. Die Ereignisse, die dem Umsturz von 1918 folgten, zeigen, wie recht die gemäßigten Elemente Ungarns hatten. Eine starke Regierung war daher nötig, um der öfter auftretenden und lange dauernden Obstruktion Herr zu werden und die Staatsgeschäfte erledigen zu können. Die Regierung war mehrfach gezwungen, ohne Parlament zu regieren, so z. B. in der Zeit vom 1. Januar bis Juni 1899, dann vom 1. Mai 1903 bis August 1904 und vom 1. Januar 1905 bis Juni 1906. In dieser Periode verweigerte das Parlament die Mittel zur Führung des Staatshaushaltes und zur

[1]) Marczali, S. 112

Ergänzung des Heeres. Der Rechtszustand war allerdings der, daß ohne Einwilligung des Reichstages weder Steuern eingehoben, noch Soldaten eingezogen werden konnten. Hätte man aus diesem Rechtszustand ohne weiteres die logischen Konsequenzen gezogen, so wäre die Folge davon ein Stillstand der ganzen Staatsmaschine gewesen. Die Opposition bzw. Obstruktion stützte sich dabei auf die Bestimmung, daß die Regierung den Reichstag nicht auflösen konnte, ehe derselbe die Schlußrechnung über das laufende und das Budget des künftigen Jahres genehmigt hatte. Nun half sich die Regierung hinsichtlich der Steuereinhebung verhältnismäßig leicht. Sie appellierte an den ungarischen Nationalstolz und den lebhaften Patriotismus der Bevölkerung und forderte zur freiwilligen Steuerzahlung auf. Dieser Aufforderung wurde in einem derartigen Maße entsprochen, daß Stockungen in der Staatsverwaltung nicht eintraten. Schwieriger war dagegen für die Regierung die Aufrechterhaltung des Heeresersatzes. Hier half man sich dadurch, daß man die bei vielen Truppenkörpern praktisch geübte, gesetzlich aber damals noch nicht begründete zweijährige Dienstzeit nicht mehr beachtete und die Mannschaften durchgehend drei Jahre bei den Waffen behielt und die sich dann etwa noch ergebenden Lücken durch Einberufung von Ersatzreservisten ausfüllte.

Derartige Maßnahmen waren nötig, weil die ungarische Verfassung ähnlich wie die englische weder ein Notverordnungsrecht noch eine gesetzlich mögliche Diktatur kennt. Tritt ein staatlicher Notstand ein, dann handelt die Regierung tatsächlich ungesetzlich. Sie vertraut ihrer eigenen Stärke und Kraft und holt sich dann bei Wiedereintritt regulärer parlamentarischer Verhältnisse die Genehmigung des Parlamentes.

Im Oktober 1918 erklärte der Ministerpräsident Wekerle, daß das Verhältnis zu Österreich nur das einer reinen Personalunion sei, daß die Realunion und mit ihr die gemeinsamen Einrichtungen aufgehört haben. Es ist bezeichnend für den Einfluß der herrschenden Schicht in Ungarn und die Macht der aus ihr hervorgegangenen Regierung, daß eine solche staats- und völkerrechtlich wichtige Erklärung nicht vom Volke oder vom Parlament, sondern von der Regierung ausgegangen ist. Verhältnismäßig kurze Zeit danach entband der König die Regierung von dem ihm geleisteten Eide. Es wurde somit der ungarische Staat vor die Entscheidung gestellt, ob er als Republik oder Monarchie fortbestehen wolle. Am 23. XI. 1918 erging ein neues Wahlgesetz für die Wahl der Abgeordneten

zur verfassunggebenden Versammlung. Dieses Wahlgesetz gewährte das allgemeine direkte Wahlrecht den Männern mit dem 21. und den Frauen mit dem 24. Lebensjahre. Voraussetzung für die Ausübung des aktiven Wahlrechtes war der mindestens sechsjährige Besitz der ungarischen Staatsangehörigkeit. Diese verfassunggebende Versammlung konnte aber unmittelbar nicht zusammentreten, weil in der Zeit vom 21. III. bis 1. XI. 1919 die kommunistischen Arbeiter die Macht an sich rissen und eine Räterepublik schufen, in der nach russischem Muster das Wahlrecht nur den Arbeitern und den Bauern zustand. Nach dem Niederwerfen dieser Ochlokratie übertrug die neue Regierung die Staatsgewalt dem Erzherzog Josef. Der Plan, auf diesem Wege die konstitutionelle Monarchie aufrecht zu erhalten, scheiterte an dem Widerstand der Entente, so daß Ungarn zunächst als Monarchie organisiert, aber ein Monarch noch nicht berufen wurde.

Die Vollzugsgewalt übertrug man einem Reichsverweser. Diese Verfassung [1]) räumt dem Reichsverweser die königliche Gewalt mit der Einschränkung ein, daß er ein Sanktionsrecht den Beschlüssen der Nationalversammlung gegenüber nicht hat und diese nur dann auflösen darf, wenn sie völlig arbeitsunfähig geworden ist. Weil auf Verlangen der Entente das Thronfolgerrecht der Habsburger als erloschen erklärt werden mußte [2]), wurde die Königswahl auf eine geeignete Zeit verschoben.

Die Nationalversammlung ist ein Einkammer-Parlament, das auf Grund einer Regierungsverordnung vom 12. IV. 1922 zustande kam. Das allgemeine Wahlrecht ist wohl prinzipiell anerkannt, aber wesentlich eingeschränkt. Wahlberechtigt wird man mit dem 24. Lebensjahre, wenn man zehn Jahre ungarischer Staatsbürger ist, zwei Jahre im Wahlort wohnt und mindestens vier Klassen der Volksschule besucht hat. Die Besitzer von Kriegsauszeichnungen und die Absolventen einer Hochschule sind von diesen einschränkenden Bedingungen befreit. Ferner sind befreit von dem Erfordernis, zwei Jahre im Wahlort gewohnt zu haben, die Beamten, die Geistlichen, die Lehrer an öffentlichen Schulen und die Absolventen einer höheren Schule (Gymnasien und diesen gleichgestellten Lehranstalten). Das passive Wahlrecht ist an die Erreichung des dreißigsten Lebensjahres und im übrigen an die Bedingungen des aktiven

---

[1]) Gesetzartikel I vom 25. II. 1920.

[2]) Gesetz vom 3. XI. 1921.

Wahlrechts gebunden. Diese Nationalversamlung ist rechtstheoretisch gegenwärtig Träger der Staatsgewalt in Ungarn, während die praktische Ausübung der Staatsgewalt dem Reichsverweser und der Regierung zusteht.

Unter der Führung des außerordentlich tatkräftigen ungarischen Ministerpräsidenten Bethlen haben sich die Verhältnisse der ungarischen politischen Parteien nach dem Umsturz von 1918 in grundlegender Weise geändert [1]). Man kann sagen, daß Ungarn trotz seiner Entwaffnung, trotz der außerordentlichen Gebietsverluste, in ähnlicher Weise wie das unter unvergleichlich günstigeren Bedingungen lebende Italien, es doch verstanden hat, die besten Kräfte des Landes einheitlich zusammenzufassen. Es ist dem Ministerpräsidenten Bethlen gelungen, trotz oder gerade infolge des sehr komplizierten, durchaus nicht demokratisch aufgebauten Wahlrechts sich im Parlament eine allem Anschein nach sichere Majorität zu schaffen. Bei der Betrachtung der maßgebenden politischen Parteien Ungarns ergibt sich zurzeit folgendes Bild:

1. Die Einheitspartei:

Sie ist streng national und umfaßt den Großgrundbesitz, den wesentlichen Teil des Bürgertums, sowie auf ihrem linken Flügel die Partei der kleinen Landwirte. Zu der Partei gehören Katholiken, sowie die in Ungarn in starker Minderheit vetretenen Calvinisten.

Etwa 80—90 % aller Mandate gehören zurzeit der Einheitspartei.

Bemerkenswert ist, daß sich die Einheitspartei, wenn vielleicht auch nur unter dem Druck der äußeren Feinde, dem von der Entente befohlenen Gesetz, wonach die Habsburger vom ungarischen Königsthron ausgeschlossen sind, gefügt hat.

Der Einheitspartei, die, wie erwähnt, eine absolut tragfähige Mehrheit darstellt, steht eine Opposition gegenüber, die, nach der Zahl der Mandate und nach ihrer sonstigen Bedeutung gemessen, keinen wesentlichen Einfluß hat.

Zunächst ist zu erwähnen, daß die kommunistische Partei, mit der Ungarn bekanntlich Erfahrungen besonderer Art gemacht hat, jetzt in Ungarn vollständig verboten ist.

Für die Opposition kommen eigentlich nur zwei Parteien in Betracht:

2. Die Sozialisten.

---

[1]) Nach mündlichen Mitteilungen des Ungarn-Instituts der Universität Berlin.

In ihren Reihen befinden sich, wenn auch nicht deutlich erkennbar, naturgemäß aber auch Abgeordnete der radikalen Linken.

3. Die demokratische Partei.

Sie hat nur wenige Mandate und ist ohne wesentliche politische Bedeutung.

Eine Sonderstellung nimmt eine weitere politische Partei ein, nämlich:

4. die Legitimisten,

die unter der Führung des Grafen Julius Andrassy jun. stehen. Diese Partei, die sich in ihren Zielen der Einheitspartei nähert und im allgemeinen auch Neigung besitzt, der Regierung Bethlens keine Schwierigkeiten zu bereiten, unterscheidet sich von der Einheitspartei aber dadurch, daß sie das Thronentsetzungsgesetz nicht anerkennt. Die Legitimisten betrachten daher das Haus Habsburg nach wie vor als die ungarische Königsfamilie und erblicken in dem Erzherzog Otto, dem ältesten Sohne des verstorbenen Kaisers Karl, den alleinigen Anwärter auf den ungarischen Königsthron.

Schweiz.

Der Bundesrat der schweizerischen Verfassung[1]) ist die Regierung der Eidgenossenschaft. Er ist eine starke Regierung mit weitgehenden Machtbefugnissen. Der Art. 102, Ziff. 8, B. V., sagt über den B. R. folgendes: „Er wahrt die Interessen der Eidgenossenschaft nach außen wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen und besorgt die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt." Er ist sogar befugt, wenn wichtige Interessen es erfordern, völkerrechtliche Verträge mit fremden Staaten zu schließen.

Der Bundesrat ist ein kollegiales Organ von sieben Mitgliedern, diese werden gewählt durch die Bundesversammlung, d. h. durch die Vereinigung des National- und des Ständerates zu einer Versammlung. Aktiv wahlberechtigt sind alle Schweizer Bürger, die als Mitglieder des Nationalrates wählbar sind. Ausgeschlossen von der Wahl zum Bundesrat sind die Priester aller Konfessionen, denn im Art. 75 der Verfassung wird „weltlicher Stand" zur Bedingung der Wählbarkeit gemacht. Unvereinbar ist mit der Mitgliedschaft im Bundesrat jede Beamtenstellung beim Bund oder den Kantonen sowie jede Berufs- und Gewerbeausübung, und schließ-

[1]) Schollenberger, Das Bundesstaatsrecht der Schweiz, 1920, neu bearbeitet von Zoller, S. 195, 201.

lich dürfen die Bundesratsmitglieder zueinander nicht in naher Blutsverwandtschaft stehen. Der Vorsitzende dieses Bundesrates ist der Bundespräsident. Dieser ist aber nicht, wie der Reichspräsident der Deutschen Verfassung von 1919, das Staatsoberhaupt, sondern das Oberhaupt der Regierung, wie es der Reichskanzler des Deutschen Reiches sein soll. Die Amtsdauer des Bundespräsidenten beträgt ein Jahr, des Bundesrates als Kollegium drei Jahre. Für den Bundesrat spricht die Rechtsvermutung der Kompetenz. Schollenberger teilt diese Kompetenz in eine präsumtive und in eine enuntiative. In die erste Abteilung fällt das Recht des Bundesrats, überall dort zu entscheiden und anzuordnen, wo die Zuständigkeit einer anderen Bundesstelle nicht gegeben ist. Schollenberger [1]) sagte dazu wörtlich: „Er ist oberste präsumtive Verwaltungsbehörde, d. h., von seinen diesbezüglichen Verfügungen und Entscheidungen gibt es keine Berufung an eine höhere Instanz". Von dieser Grundregel sind Ausnahmen nur insoweit möglich, als sie sich auf ein Spezialgesetz stützen; in der Praxis wurden derartige Gesetze mehrfach geschaffen.

Die enuntiativen Kompetenzen des Bundesrats umfassen dessen Aufsichtsrecht über die Kantone und die Bundesverwaltung im engeren Sinne. Im übrigen decken sich die Befugnisse des Bundesrats mit denen der Regierung in demokratisch organisierten Staaten. Besonders zu erwähnen ist noch die Kompetenz des Bundesrats in Militärangelegenheiten. Es obliegt ihm die ordentliche Heeresverwaltung, d. i. die Ausrüstung und Bereitstellung des Bundesheeres. Ein außerordentliches Recht ist dem Bundesrat auch darin gegeben, daß er nach Art. 85 und Art. 102 der Bundesverfassung „im Falle eines staatlichen Notstandes" das Bundesheer ganz oder teilweise aufbieten kann. Das reguläre Aufgebot zu Instruktionszwecken, Manövern und dergl., steht immer beim Bundesrat. Für das Aufgebot nach innen ist nach Art. 102, Ziffer 11, der Bundesverfassung, wenn es sich um eine Intervention oder Exekution handelt, primär der Bundesrat kompetent, wenn das Aufgebot nicht mehr als 2000 Mann umfaßt und die Dauer von drei Wochen nicht übersteigt.

Die schweizerische Eidgenossenschaft hat ein Zweikammer-Parlament. Davon ist der Nationalrat Vertreter des Volkes, wie es der Reichstag in Deutschland ist. Der Ständerat ist der Vertreter

[1]) a. a. O. S. 201.

der Kantone. Der Nationalrat geht hervor aus der unmittelbaren Wahl des Bundesvolkes, während der Ständerat von den einzelnen Kantonen gewählt wird. Wir haben es also hier mit einer Volksvertretung, andererseits aber auch mit einem Staatenhaus zu tun. Der Nationalrat wird auf drei Jahre gewählt. Es ist bei ihm eine Gesamterneuerung nach Art. 76 der Verfassung möglich. Jedes Mitglied des Nationalrates hat das Recht, jederzeit sein Amt niederzulegen. Der Bundesrat dagegen ist kein Parlament, ist an der Gesetzgebung nicht beteiligt, sondern besorgt lediglich die Aufgaben einer Regierung. Des öfteren ist von demokratischer Seite der Versuch gemacht worden, den Bundesrat nicht durch das Parlament, sondern durch unmittelbare Volkswahl berufen zu lassen. Man will dadurch, ähnlich wie bei der Wahl des Deutschen Reichspräsidenten durch das Volk, dem Parlament ein aus derselben Wurzel entspringendes Organ gegenüberstellen. Der Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft nimmt aber eine Sonderstellung ein. Er hängt während seiner dreijährigen Amtsdauer nicht von dem Vertrauen der Volksvertretung ab. Die Volksvertretung besteht aus dem vom gesamten Volk gewählten Nationalrat und dem von den Kantonen gewählten Ständerat. Diese beiden Kollegien zusammen wählen den Bundesrat. Staatspräsidium und Staatsregierung ist gleichzeitig der Bundesrat.

Der schweizerische Bundesrat ist praktisch wie theoretisch, weil er der Verantwortlichkeit gegenüber der Volksvertretung entzogen ist, eine sehr starke Regierung. Das äußert sich insbesondere in Angelegenheiten der Heeresverwaltung und der öffentlichen Sicherheit [1]).

In der Eidgenossenschaft besteht keine Stelle außerhalb des Parlamentes, die eine Parlamentsauflösung verfügen kann [2]). Tritt Uneinigkeit zwischen beiden Häusern des Parlaments, nämlich dem Nationalrat und dem Ständerat ein, so ist in der Verfassung nichts vorgesehen, was diese Uneinigkeit beseitigen könnte. In der Praxis behilft man sich damit, daß man eine gemischte Kommission einsetzt, um auf dem Wege des Kompromisses zum Ziele zu gelangen. Ebenso pflegt man vorzugehen, wenn zwischen Bundesrat und dem Parlament Differenzen entstehen. Eine derartige vergleichsweise Beilegung von Meinungsverschiedenheiten ist ein Gebot der Not-

[1]) Schollenberger, a. a. O., S. 201/205.

[2]) Loening, die Auflösung der Parlamente, Zeitschrift für Politik, 14. Bd., 1924, S. 113.

wendigkeit, denn der Bundesrat kann nicht, wie die Regierung in den übrigen parlamentarischen Staaten, vom Parlament beseitigt werden. Auch dieser Umstand zeigt klar, daß der Bundesrat eine sehr starke Regierung ist.

Die eidgenössische Verfassung kennt nur einen einzigen Fall der Parlamentsauflösung vor dem Ende der Legislaturperiode [1]), nämlich wenn eine Verfassungsrevision vorgenommen werden soll. Aber dieser Auflösungsgrund ist durch eine Volksabstimmung vom 5. Juli 1891 insoweit eingeschränkt worden, als es sich um eine Total-Revision, also um eine durchgreifende Änderung der Verfassung handeln muß. Abänderungen einzelner Teile oder einzelner Artikel genügen dazu nicht. Eine solche Total-Revision und damit die Parlamentsauflösung hat zur Voraussetzung entweder den Antrag eines Hauses des Parlamentes gegen den Widerspruch des anderen oder den Antrag von 50 000 stimmberechtigten Schweizer Bürgern. Eine ähnliche Einrichtung findet sich in Belgien, wo aber erst nach beschlossener Verfassungsänderung das Parlament als aufgelöst anzusehen ist [2]).

Frankreich.

Eine Regierung im verfassungsrechtlichen Sinne, also ein Staatsorgan, war in Frankreich [3]) vor dem Jahre 1791 nicht vorhanden, denn die Regierung des Königs war bis dahin, wie in jedem von einem absoluten Fürsten beherrschten Staate, nichts anderes als ein Rat des Königs, der wieder nur insoweit Befugnisse hatte, als er beauftragt war, die vom König beschlossenen Normen in Vollzug zu setzen. Auch nach der Verfassung vom 3. bzw. 14. September 1791 blieb die Regierung ein allerdings nur dem Monarchen, nicht aber der Volksvertretung gegenüber verantwortliches Kollegium. Die Minister durften daher nicht Abgeordnete sein und standen mit dem Parlament nur insoweit in Beziehung, als sie in der Kammer erscheinen und das Wort ergreifen konnten. Theoretisch war also die Regierung der französischen Verfassung von 1791 kein Staatsorgan. Primäres Staatsorgan war der König als Träger der Staatsgewalt; sekundäres unmittelbares Staatsorgan war das Parlament. Die Regierungsgewalt und die Ausübung

---

[1]) Art. 120 der Bundesverfassung.

[2]) Näheres hierüber im Abschnitt über Belgien.

[3]) Lebon, Das Verfassungsrecht der französischen Republik, Tübingen 1919.

derselben stand ausschließlich beim König. Besondere Bedeutung, vor allem eine praktische Wirksamkeit hatte diese Verfassung nicht, denn sie wurde bereits am 24. Juni 1793 durch eine neue Verfassung abgelöst; nach dieser war Träger der Staatsgewalt das Volk, das die gesetzgebende Gewalt durch eine jährliche zu erneuernde Kammer ausübte. Das Volk war der Souverän. Es wurde vertreten durch seine Abgeordneten, von denen auf je 40 000 Einwohner ein aus allgemeinen direkten Wahlen hervorgegangener Abgeordneter entfiel. Die Gesetzgebung selbst erfolgte in der Form von Verordnungen [1]) oder Gesetzen. Die ersteren erhielten Rechtskraft durch den Kammerbeschluß und betrafen minder wichtige Angelegenheiten. Bei den Gesetzen in engerem Sinne machte sich das Prinzip der unmittelbaren Demokratie geltend, denn die von der Kammer gebilligten Gesetzesentwürfe wurden an alle Gemeinden des Staates versandt. Wenn innerhalb der nächsten 40 Tage kein Einspruch erhoben wurde, so erlangte ein solcher Entwurf als Gesetz rechtsverbindliche Kraft.

Die Regierung bildete ein Kollegium von 24 Mitgliedern, dessen Wahl in zwei Stufen erfolgte. Es ernannten nämlich die Assemblées primaires eine gewisse Anzahl von Kandidaten, aus denen dann die gesetzgebende Kammer das Regierungs-Kollegium von 24 Köpfen erwählte. Dieses Kollegium war mit allen Befugnissen einer Regierung ausgestattet: es hatte die allgemeine Verwaltung, die Ausführung der Gesetze und Verordnungen, die Ernennung aller Offiziere und Beamten. Jedes Jahr mußte die Hälfte dieses Kollegiums erneuert werden.

Aber auch diese Verfassung wurde praktisch niemals gehandhabt.

Die nächstfolgende Verfassung ist die Direktorialverfassung vom 5. fructidor des Jahres III. Diese brachte ein beschränktes Wahlrecht, weil nur die 21 Jahre alten männlichen Franzosen, die mindestens ein Jahr in der Republik wohnten, nicht zum dienenden Stande gehörten, ferner mindestens eine Steuer in der Höhe eines dreitägigen Arbeitslohnes bezahlten, lesen und schreiben konnten und ein Handwerk erlernt hatten, das aktive Wahlrecht besaßen. Die gesetzgebende Gewalt wurde von zwei Kammern

---

[1]) Es handelt sich hier um einen Ausnahmefall von der Regel, daß das Parlament allgemein verbindliche Regeln nur in Gesetzesform erlassen kann; erklärt wird diese Ausnahme dadurch, daß infolge der Tendenz, die unmittelbare Demokratie zu schaffen, das Parlament nur ein Organ beschränkter Kompetenz sein sollte.

ausgeübt, nämlich dem Rat der Fünfhundert und dem Rat der Alten; beide Kammern wurden jährlich zu je einem Drittel erneuert. Das Recht der Gesetzesinitiative besaß nur der Rat der Fünfhundert. Die von ihm angenommenen Gesetze bedurften der Sanktion des Rates der Alten. Die Regierung wurde durch ein fünfgliedriges Direktorium gebildet. Sie wurde durch den gesetzgebenden Körper ernannt und zwar so, daß der Rat der Fünfhundert in geheimer Abstimmung 50 Kandidaten präsentierte, aus denen dann der Rat der Alten ebenfalls in geheimer Abstimmung die fünf Direktoren wählte. Jährlich mußte mindestens einer der Direktoren durch einen neuen ersetzt werden. Sie durften weder Mitglieder der Kammern sein, noch an deren Sitzungen teilnehmen. Dieses Direktorium war Regierung und Staatsoberhaupt zugleich, so wie dies nach der Preußischen Verfassung von 1920 bei dem Staatsministerium der Fall ist.

Am 9. November 1799 hob Bonaparte durch den bekannten Staatsstreich die Verfassung des Jahres III auf, und am 22. frimaire des Jahres VIII trat die Konsularverfassung in Kraft. Auch nach dieser war theoretisch der Träger der Staatsgewalt das Volk. Der erste Konsul, Bonaparte, war nichts anderes als der höchste Beamte der vollziehenden Gewalt. Als solcher hatte er das Recht der Ernennung der Beamten in allen Zweigen des öffentlichen Dienstes einschließlich der Richter, der Offiziere und der diplomatischen Vertreter im Auslande. Rechtlich war er somit nichts anderes als eine sehr starke, mit großen Machtbefugnissen ausgestattete Regierung, denn seine beiden Mitkonsuln hatten nur beratende Stimme. Die Amtsdauer aller drei Konsuln war auf zehn Jahre beschränkt.

Die Gesetzgebung selbst war zwischen vier Kollegien geteilt, nämlich der gesetzgebenden Körperschaft, dem Tribunat, dem Staatsrat und dem Senat. Die Regierung hatte allerdings das Recht der Gesetzesinitiative. Ihre Vorschläge gingen an den Staatsrat, von dem drei Mitglieder den Gesetzesantrag vor den Kammern zu vertreten hatten. Die Regierung als solche hatte theoretisch nur eine geringe Kompetenz. Die Staatsgewalt lag theoretisch beim Volk, praktisch aber beim ersten Konsul, der Staatsoberhaupt und Chef der Regierung zugleich war, mit anderen Worten, eine wirkliche Diktatur ausübte. Diese Diktatur war eine souveräne im Sinne von Carl Schmitt [1]), denn sie beseitigte und suspendierte

[1]) Die Diktatur, 1928, S. 137.

nicht eine bestehende Verfassung, sondern schuf einen Zustand, der eine Verfassung ermöglichte, die als die richtige anzusehen war. Praktisch herrschte Bonaparte wie ein absoluter Monarch.

Die monarchisch-kaiserliche Verfassung wurde durch den Senatusconsult vom 28. floreal des Jahres XII geschaffen, der dann durch Volksbeschluß bestätigt wurde. Träger der Staatsgewalt war nach dieser Verfassung der Kaiser, der in sich das primäre Organ als Träger der Staatsgewalt und das sekundäre als Regierung vereinigte. Formell besorgte die Geschäfte der Regierung allerdings der Staatsrat, der aus sechs Abteilungen bestand. Die Änderung, die durch diese Verfassung herbeigeführt wurde, bestand lediglich in der Legalisierung der bereits seit der Konsularverfassung vom 22. frimaire des Jahres VIII tatsächlich bestehenden Diktatur in der Form des Kaiserreiches.

Die Verfassung vom 4. Juni 1814, die nach der Restauration der Bourbonen von Ludwig XVIII. erlassen wurde, ist auf dem europäischen Kontinent die erste wirklich konstitutionelle Verfassung. Träger der Staatsgewalt war der König. Die Regierung war theoretisch nur dessen Vollzugsorgan. Sie handelte niemals im eigenen, sondern stets im Namen des Königs. Die Gesetze bedurften der königlichen Sanktion. Die Minister, die Mitglieder der Kammern sein konnten, waren aber nur vom Vertrauen des Königs abhängig. Insoweit der König nach dieser Verfassung mit ziemlich weitgehenden Rechten ausgestattet war, konnte man allerdings von einer starken Regierung sprechen, weil diese ja tatsächlich der Vollstrecker des Willens des Königs als des Trägers der Staatsgewalt war.

Nach der Rückkehr Napoleons von Elba revidierte er die Verfassung vom 28. floreal des Jahres XII durch die Zusatzakte vom 22. April 1815. Durch diese Novelle wurde das Kaiserreich in eine konstitutionelle Monarchie umgewandelt: Träger der Staatsgewalt war der Kaiser. Er übte hinsichtlich der Gesetzgebung den Gesetzesbeschlüssen der beiden Kammern gegenüber das Sanktionsrecht aus. Das Recht, die Abgeordnetenkammer aufzulösen, stand beim Kaiser. Er ernannte die Minister nach seinem freien Willen und konnte sie gegen den Willen des Parlaments im Amte halten oder entlassen. Nach dem Sturze Napoleons wurde die Verfassung von 1814 wiederhergestellt.

Der Sturz der Bourbonen wurde veranlaßt durch das Streben, die an und für sich starke Macht der Regierung so zu überspannen,

daß diese die Preßfreiheit aufheben konnte. Die durch die Julirevolution geschaffene Verfassung vom 14. August 1830 war nicht ein aus dem königlichen Willen fließendes, einseitiges Gesetz, sondern ein Vertrag zwischen Volk und König. Letzterer — Louis Philipp von Orleans — mußte den Eid auf die Verfassung leisten. Diese Verfassung war tatsächlich die erste parlamentarische Verfassung auf dem europäischen Kontinent, weil nach ihr die Minister zur Amtsausübung das Vertrauen des Parlaments nötig hatten; die Regierung war im allgemeinen theoretisch in starker Abhängigkeit vom Parlament gehalten. Tatsächlich war es aber auch hier die Regierung, der in der überwiegenden Zahl der Fälle die praktische Äußerung der Staatsgewalt zukam. Diese anscheinend liberale Verfassung war jedoch mit dem Fehler behaftet, daß sie politische Rechte hauptsächlich nur für die Reichen und die obere Schicht des Mittelstandes kannte. Das Königtum fand tatsächlich nur Unterstützung beim Bürgerstand. Es wurde von den Arbeitern, vom alten und vom neuen Adel auf das heftigste bekämpft.

Der Umsturz des Jahres 1848 (die Februar-Revolution) brachte die republikanische Staatsform, die in der Verfassung vom 4. Nov. 1848 das demokratisch-parlamentarische Prinzip zur Herrschaft brachte. Träger der Staatsgewalt war das Volk, dessen Vertreter das nur aus einer Kammer bestehende Parlament. Als Regierungsorgane traten dem Parlament gegenüber der aus allgemeinen Wahlen hervorgegangene Präsident der Republik und die Regierung. Theoretisch war die Kompetenz des Präsidenten ziemlich eingeschränkt, denn er konnte ohne Zustimmung der Kammer weder Krieg erklären, noch Frieden schließen und konnte verschiedene Rechte nur im Einvernehmen mit dem Staatsrat ausüben. Auch diese Verfassung war nicht von langer Dauer. Sie wurde außer Kraft gesetzt durch den Staatsstreich Napoleons III. vom 2. Dezember 1851.

Die nun folgende Verfassung vom 14. Januar 1852 hielt allerdings rein äußerlich die republikanische Form aufrecht. Der Präsident erhielt die vollziehende Gewalt auf zehn Jahre. Er war dem Volk gegenüber verantwortlich und konnte in allen Fällen den Volksentscheid herbeiführen. Er allein hatte die Gesetzesinitiative, den Oberbefehl über Heer und Flotte, die Entscheidung über Krieg und Frieden. Er allein wählte die Minister, die nur ihm und nicht der Kammer gegenüber verantwortlich waren. Der Präsident war somit Staatsoberhaupt und vorzüglichstes Regierungsorgan in einer Person. Diese tatsächliche monarchische Herrschaft des

Prinzpräsidenten wurde durch den Senatuskonsult vom 2. Dezember 1852: Verleihung des Kaisertitels, auch rechtlich gebilligt. Diese monarchische Verfassung ist deswegen besonders bemerkenswert, weil nach ihr der Monarch dem Volke gegenüber verantwortlich war. Die Regierung wurde durch den Kaiser ausgeübt, das Regierungskollegium war nur Vollzugsorgan desselben und nur ihm und nicht der Kammer gegenüber verantwortlich.

Die Verfassung des zweiten Kaiserreiches wurde durch Gesetz vom 21. Mai 1870 novelliert. Die wichtigste Bestimmung dieser Novelle war die Feststellung der Verantwortlichkeit des Ministeriums dem Parlament gegenüber. Der Kaiser war auch nach dieser Novelle nur dem Volk gegenüber verantwortlich. Hält man an der Verantwortlichkeit des monarchischen Staatsoberhauptes, wie sie die Verfassung vom 14. Januar 1852 brachte, fest, dann wird man vor die Frage gestellt: „War das zweite Kaiserreich eine parlamentarische oder eine konstitutionelle Monarchie?“ Meines Erachtens war wenigstens theoretisch eine parlamentarische Monarchie gegeben, denn zum Wesen einer konstitutionellen Monarchie gehört es zweifellos, daß der Monarch unverantwortlich, daß er der alleinige Träger der Staatsgewalt ist. Die Einschränkungen hinsichtlich der Gesetzgebung im konstitutionellen Staate sind keine Aufhebung der Staatsgewalt, sondern nur Beschränkungen in ihrer Ausübung auf einem verhältnismäßig engen Gebiet. Ist ein Organ im öffentlichen Recht einem andern gegenüber verantwortlich, so bedeutet dies, daß jenes Organ im Verhältnis zu dem, dem es in Ausübung dieser Verantwortungspflicht Rede und Antwort zu stehen hat, untergeordnet ist. Aus dieser Überordnung des Volkes über den Kaiser ergibt sich dann von selbst, daß das zweite Kaiserreich eine parlamentarische Monarchie war. Wie diese Verantwortung des Kaisers dem Volke gegenüber praktisch ausgeübt werden sollte, darüber schwieg die Verfassung. In der Praxis war aber Napoleon III. sehr weit davon entfernt, sich als ein dem Volkswillen unterworfener parlamentarischer Monarch zu fühlen, im Gegenteil, er herrschte ziemlich autokratisch und verwies die Regierung in die Rolle eines beratenden und ausführenden Kollegiums. Auch dem Parlament kam unter solchen Umständen tatsächlich nicht jene Bedeutung zu, die es infolge des parlamentarischen Prinzips eigentlich hätte haben müssen. Staatsoberhaupt und starke Regierung waren somit in der Person des Kaisers vereinigt.

Nach der Niederlage von Sedan wurde am 4. September 1870 die Republik ausgerufen. Diese dritte französische Republik entbehrt einer einheitlichen Verfassungsurkunde, denn man sah in der Republik nur ein Provisorium und erwartete die Restauration der Monarchie [1]), zu welchem Zwecke eine Fusion der beiden Zweige der Bourbonischen Dynastie (Legitimisten und Orleanisten) geplant war. Das Verfassungsrecht ist hier, ähnlich wie im alten österreichischen Staate, durch eine Reihe von Spezialgesetzen erledigt. Diese Gesetzgebung begann 1871 und gelangte 1875 zum Abschluß. Die später folgenden Novellen von 1879 und 1884 betrafen Gegenstände, die mit dem Problem der gegenwärtigen Arbeit nicht in Beziehung stehen. Die wichtigsten Staatsgrundsätze sind drei, nämlich vom 24. II. 1875, betr. die Organisation des Senats, vom 25. II. 1875, betr. die Organisation der öffentlichen Gewalten und vom 16. Juli 1875, betr. die Beziehungen der öffentlichen Gewalten. Träger der Staatsgewalt ist das Staatsvolk. Es wird in der Ausübung dieser Staatsgewalt vertreten durch ein Zweikammer-Parlament. Der französische Staat ist eine demokratische parlamentarische Republik. Die Gewaltenteilung im Sinne Montesquieus ist gesetzlich festgelegt. Das französische Staatsrecht steht noch immer auf dem Standpunkt der Dreiteilung der Staatsgewalt und nimmt nicht eine einheitliche, sich in drei verschiedenen Wirkungen äußernde Staatsgewalt an [2]).

Der Präsident der französischen Republik erscheint im Vergleich zum Deutschen Reichspräsidenten mehr als ein repräsentatives Oberhaupt, denn er ist nach § 5 des Verfassungsgesetzes vom 25. II. 1875 nur im Falle des Hochverrats persönlich verantwortlich. Sonst haften für alle seine staatsrechtlichen Handlungen die gegenzeichnenden Minister. Es erscheint somit der französische Präsident kaum als Regierungsorgan. Lebon meint hier [3]), wollte man das Staatsoberhaupt staatsrechtlich für verantwortlich erklären, so müßte dasselbe seine Entschlüsse selbständig ohne ministerielle Verantwortung fassen, was gleichbedeutend wäre mit der Ausschaltung des parlamentarischen Prinzips.

Der Präsident der Republik wird nicht vom Volk, sondern von der Nationalversammlung, nämlich den zu diesem Zwecke

---

[1]) Weber, Weltgeschichte, Bd. 4, S. 698.
[2]) Lebon, a. a. O., S. 20/26.
[3]) a. a. O. S. 30.

in einem einheitlichen Kollegium vereinigten Kammern gewählt [1]). Trotz des parlamentarischen Charakters der Regierung ist diese in der französischen Republik in der Praxis das wichtigste Staatsorgan, und man muß sagen, daß Frankreich stets das Bedürfnis nach einer starken Regierung hatte und noch immer hat. In diesem Sinne ist auch die Betätigung der Regierung in Frankreich als wichtigste Äußerung der Staatsgewalt anzusehen. Unterstützt wird die Regierung durch den straffen Zentralismus und Bürokratismus der französischen Verwaltung. Die jeweilige Regierung verfügt über die Präfekten der einzelnen Departements nach völlig freiem Ermessen, um nicht zu sagen nach Willkür. Die Macht des Präfekten in Frankreich geht weit über die Macht der Befugnisse eines preußischen Oberpräsidenten oder Regierungspräsidenten hinaus. Der Präfekt ist tatsächlich, soweit Verwaltungsangelegenheiten zur Erörterung stehen, der lediglich der Regierung unterworfene unumschränkte Herr des Departements.

Das französische Parlament wird regulär von dem Präsidenten berufen, und es kann auch die zweite Kammer durch den Präsidenten aufgelöst werden. Neben dem Recht zur Berufung der Kammer durch den Präsidenten steht beiden Kammern subsidiär ein Selbstversammlungsrecht zu [2]). Ein Selbstauflösungsrecht hat keine der beiden Kammern des Parlaments.

Der Präsident benötigt zur Auflösung der Deputiertenkammer der Zustimmung des Senats. Wir haben es hier mit der Merkwürdigkeit zu tun, daß eine Kammer des Parlaments nur mit dem Willen der anderen durch das Staatsoberhaupt aufgelöst werden kann.

Geschichtlich ist über die Auflösung parlamentarischer Kollegien in Frankreich folgendes zu bemerken: staatsrechtlich wurde das Auflösungsrecht zum ersten Male im Senatskonsult vom 16. Thermidor des Jahres X (4. VIII. 1802) festgelegt. Demnach konnte der Senat die gesetzgebende Körperschaft auflösen. Nach der Verfassung von 1814 stand das Recht der Parlamentsauflösung dem König zu. Die Ergänzung der kaiserlichen Verfassung vom 22. April 1815 übertrug dieses Recht dem Kaiser, und die Verfassung von 1830 wieder dem König. Die republikanische Verfassung von 1848 verbot hingegen dem Präsidenten die Parlamentsauflösung, ja, sogar die Vertagung des Parlaments bei der Strafe des Hochverrats

[1]) Analogie: Österreichische Bundesverfassung von 1920.

[2]) Gesetz vom 16. Juli 1875.

und Verlust des Amts ipso facto. Der Staatsstreich vom 2. XII. 1851 war rechtlich nichts anderes als ein Verstoß gegen dieses Verbot der Verfassung von 1848. Die Verfassung von 1852 gewährte das Auflösungsrecht wieder dem Kaiser. Der Staatsstreich vom 2. XII. 1851 ist ein treffliches Beispiel für die Richtigkeit des Satzes, daß im öffentlichen Leben der Erfolg, die Macht, den Vorzug vor dem Recht hat. Eine an sich strafbare Handlung wird, wenn ihr der Erfolg beschieden ist, die Basis für ein neues Recht [1]).

Der Senat selbst kann nicht aufgelöst werden, denn er erneuert sich dadurch, daß alle drei Jahre ein Drittel der Senatoren ausscheiden und für die Ausscheidenden eine Neuwahl stattzufinden hat. Die Amtsdauer der Senatoren beträgt neun Jahre. Gegenwärtig werden die Senatoren von den Departements gewählt und zwar nicht durch unmittelbare Wahl, sondern durch Wahlmänner. In jedem Departement wird zu diesem Zweck ein Wahlkollegium gebildet [2]).

Das Auflösungsrecht des Präsidenten der Deputiertenkammer gegenüber ist trotz der dazu nötigen Genehmigung des Senats stark angegriffen worden. Die Gegner dieses Rechtes führen an, daß dasselbe der Volkssouveränität widerspreche, denn die Abgeordneten der Deputiertenkammer werden vom Volk unmittelbar gewählt, während der Präsident nicht vom Volk, sondern von der Vereinigung beider Kammern gewählt wird. Das Auflösungsrecht steht somit einem Organ zu, das mit dem Volk unmittelbar gar nicht in Berührung steht und daher nicht geeignet scheint, sich zwischen Volk und die von diesem gewählten Personen seines Vertrauens zu stellen. Man sprach sogar von einem Attentat auf die Volkssouveränität. Auch dem Prinzip der Gewaltenteilung soll dieses Auflösungsrecht widersprechen, denn es geht nicht an, daß das Haupt der vollziehenden Gewalt Herrenrechte über ein die gesetzgebende Gewalt repräsentierendes Kollegium ausüben kann. Schließlich führen die Gegner des Auflösungsrechtes noch an, der Präsident sei durch seine Wahl seitens beider Kammern deren Mandatar geworden, und als solcher könne er unmöglich den Mandanten rechtlich vernichten. Rein theoretisch genommen läßt sich gegen diese Beweisführung nicht viel einwenden. Praktisch hingegen muß man aber auch in Frankreich daran festhalten, daß es ein

[1]) Lebon, a. a. O. S. 46.
[2]) Lebon, S. 88/89.

Gebot der Notwendigkeit ist, eine Stelle außerhalb der Kammern mit dem Parlamentsauflösungsrecht auszustatten, denn sonst ist nichts anderes möglich als einzig und allein das Selbstauflösungsrecht des Parlaments. Da aber bei einem solchen Zustand in der Praxis tatsächlich der Fall eintreten kann, daß eine Mehrheit für den Auflösungsbeschluß überhaupt nicht zustande kommt, so wäre einem nicht leistungsfähigen Parlament die Existenz bis zum Ende der Legislaturperiode gewährleistet, ein Zustand, der einem geordneten Staatswesen geradezu widerspricht. Es muß daher gerade mit Rücksicht auf das Ansehen und die Bedeutung eines großen Staates irgend eine Möglichkeit geschaffen sein, das Parlament auch gegen seinen Willen von einer außerhalb ihm bestehenden Stelle auflösen zu können. Mit anderen Worten: auch in jedem parlamentarisch organisierten Staate muß ein starkes Regierungsorgan zur Vertretung der Ordnungsmacht vorhanden sein. Insoweit nun dem Präsidenten der französischen Republik dieses Auflösungsrecht zusteht, fungiert er als Regierungsorgan. Seit dem Bestande der dritten Republik ist nur ein einziger Fall eingetreten, in dem der Präsident von diesem Auflösungsrecht Gebrauch gemacht hat [1]).

Das moderne Parteileben in Frankreich, wie es sich nach dem Kriege entwickelt hat, läßt auf den ersten Blick eine solche Fülle politischer Organisationen erkennen, daß viel mehr noch als in Deutschland eine Zusammenfassung dieser Parteien nach großen Gesichtspunkten um so schwieriger, ja fast unmöglich erscheint, weil die einzelnen Parteien im Senat und im Abgeordnetenhaus wiederum nicht nur in Gruppen und Grüppchen zerfallen, sondern trotz anscheinend gleicher Tendenzen hier wie dort verschiedene Namen tragen. Festzustellen ist, daß die französischen politischen Parteien viel weniger als zurzeit die Parteien in Deutschland auf ein bestimmtes, scharf formuliertes Parteiprogramm — abgesehen vielleicht von den Flügelparteien — eingeschworen sind, sondern daß sie, bis weit hinein in die Linke in der Außenpolitik völlig einig, ein zuverlässiges Instrument in der Hand ihrer Führer sind. Frankreich hat das Glück, daß die jetzt aktiven Führer der politischen Parteien — in ihrer geistigen Verfassung der Mehrheit des französischen Volkes entsprechend — sich nicht nur in erster Linie, sondern ausschließlich als Franzosen fühlen. So gibt es unfruchtbare doktrinäre Erörterungen außenpolitischer Fragen

[1]) Lebon, S. 47. Weber, Weltgeschichte, Bd. 4, S. 701.

überhaupt nicht; wie weit es aber einem starken Führer, wie Poincaré, möglich war, auf dem Gebiete der Innenpolitik die einander widerstrebenden Geister zusammenzuhalten, zeigt das von ihm im Juli 1926 gebildete Ministerium der „Nationalen Einigung". Dieses Ministerium vereinigte die Parteien der Rechten und der Mitte mit einem Teil der Linken und schuf für die schwierigen Finanzfragen (Frankstabilisierung) eine immer stärker werdende Mehrheit für Poincaré. Das letzte Vertrauensvotum in der Finanzfrage ergab [1]) (bei 580 Kammerabgeordneten) für Poincaré die überwältigende Mehrheit von 370 gegen 131 Stimmen — ein Beweis, daß zurzeit in Frankreich der Einfluß der politischen Parteien nichts oder doch nicht viel, der Wille der starken Führerpersönlichkeit dagegen so gut wie alles bedeutet [2]).

Wie sich nach dem Ergebnis der Neuwahlen im April 1928, die eine Stärkung der dem Ministerpräsidenten Poincaré ergebenen Parteien gebracht haben, die Dinge gestalten werden, kann kaum zweifelhaft sein.

Dieses Ergebnis mag sich wohl auch daraus erklären, daß Frankreich wirtschaftliche Gegensätze im Innern in dem Maße wie das viel stärker industrialisierte Deutschland nicht kennt, lebten doch nach einer Statistik aus dem Jahre 1921 in Frankreich 54% der Gesamtbevölkerung auf dem Lande. Frankreich ist eben immer noch ein Land von Bauern, kleinen Handwerkern und kleinen Eigentümern. Infolgedessen sind in Frankreich auch die sozialistischen Parteien (abgesehen von der kleinen Kommunistengruppe — nur 14 Abgeordnete von 612!) stark mit konservativen Gedanken durchsetzt; auch sie lassen den französischen Zug der Sparsamkeit nicht vermissen und lehnen jede Umgestaltung der Besitzverhältnisse und jede Gleichmacherei in wirtschaftlicher Beziehung entschieden ab. So kann nach dem jetzigen Stande die Opposition der sozialistischen Linken in Frankreich niemals den großen Einfluß haben, ganz abgesehen von ihrer geringen Stärke, wie das bei der deutschen Sozialdemokratie der Fall ist [3]).

---

[1]) Champetier, Frankreich vor den Wahlen, Europäische Revue, 1928 III. Jahrgang, 2. Halbband, S. 881.

[2]) Prelot, Die politischen Parteien Frankreichs vor den Wahlen, in: Abendland, Jahrgang 3, Heft 6, März 1928.

[3]) Nach Vorträgen des Prof. Dr. Curtius, Berlin, und des Prof. Siegfried, Paris, gehalten im Mai 1928 in Berlin.

Belgien.

Die Belgische Verfassung von 1831 [1]) ist, wenn sie auch in großen Zügen der französischen Verfassung von 1814 nachgebildet wurde, für die Erörterung unseres Problems deshalb von besonderem Interesse, weil sie einerseits die erste der neueren Verfassungen auf dem Kontinent ist, die das parlamentarische System praktisch zur Geltung brachte [2]), andererseits aber der belgische Staat völlig neu entstand und bei der Redaktion der Verfassung mit dem Vorhandensein eines Monarchen nicht als gegebene Tatsache gerechnet werden mußte. Denn erst nach Gründung des Staates als parlamentarische Monarchie ging man daran, für die Neuschöpfung einen König zu suchen. Es hatte somit der König auf das Zustandekommen der Verfassung keinen Einfluß. Merkwürdig ist, daß auch Errera, S. 6, von einem Bekenntnis des unabhängigen belgischen Staates zum „konstitutionellen" Prinzip spricht, während er auf Seite 36 zugeben muß, daß die belgische Monarchie ausgesprochen parlamentarisch ist, und daß deren Bezeichnung als konstitutionell-repräsentativ nicht zutreffend ist. Die belgische Monarchie ist eine Schöpfung des belgischen Volkes und beruht auf der Verfassung und nicht umgekehrt. Die Minister sind den Kammern gegenüber nicht nur verantwortlich, sondern auch vom Vertrauen derselben abhängig. Treffend charakterisiert Errera weiter das belgische Königtum als „überall zugegen und überall beschränkt". Seine Wirkung und Bedeutung hängt von der Persönlichkeit des jeweiligen Königs ab. Die Gewalt des Königtums beruht auf der Verleihung durch das Volk. Dem Königtum steht nicht die Staatsgewalt und nicht die Souveränität [3]) zu. Der König kann nur tun, was ihm die Verfassung erlaubt und nicht alles, was sie ihm nicht verbietet [4]).

Die belgische Verfassung hält noch immer, wie Errera [5]) ausdrücklich zugibt, an der Dreiteilung der Gewalten fest. Nichtsdestoweniger ist nicht der König Träger der Staatsgewalt, denn ab-

[1]) Errera, Das Staatsrecht des Königreichs Belgien, 1909, S. 35 ff. Vauthier, Das Staatsrecht des Königreichs Belgien, 1892.

[2]) Ungarn behauptet allerdings, bereits seit 1298 eine parlamentarische Verfassung zu haben. Näheres hierüber im Abschnitt über Ungarn.

[3]) Vauthier, S. 20, bestreitet m. E. unrichtig die Souveränität des Staatsvolkes.

[4]) Errera, S. 37. Vauthier, S. 21, Die königliche Autorität ist eine abgeleitete.

[5]) a. a. O. S. 37.

gesehen davon, daß der Staat bereits vor dem König vorhanden war, daß die Berufung zur Königswürde durch das Volk erfolgte, ist das belgische Ministerium sowohl als Gesamtheit als auch hinsichtlich der einzelnen Minister von dem Vertrauen des Parlaments abhängig. Es kann daher von den Vertretern des Volkes nicht nur auf dem Wege der Ministerverantwortlichkeit zur Rechenschaft gezogen werden, sondern hängt auch hinsichtlich seiner Existenz von der Mehrheit dieser Volksvertreter ab. Vauthier [4]) will aber im König selbst die vollziehende Gewalt und in der Regierung nur dessen allerdings verantwortlichen Vertreter sehen.

Im übrigen stehen dem König alle jenen Ehrenrechte monarchischer Natur zu, die in parlamentarischen Monarchien dem Staatsoberhaupte zukommen, so insbesondere das Recht der Repräsentation nach außen, das Recht der Begnadigung, das Recht Orden, Titel und Ehrenzeichen zu verleihen. Aber auch diese rein persönlichen Ehrenrechte sind dadurch in der Praxis beschränkt, daß deren Ausübung staatsrechtliche Gültigkeit nur durch ministerielle Gegenzeichnung erlangt. Eine besondere Abweichung der Rechte des Königs von den üblichen Monarchenrechten in einem parlamentarischen Staate ist im Vetorecht enthalten. Dieses Vetorecht des Königs ist nicht ein Suspensivveto, sondern nach Art. 26 und 69 der Verfassung ein absolutes Veto. Der König ist den beiden Kammern rechtlich gleichgestellt. Errera [5]) meint, daß den belgischen König nichts zwingen kann, ein vom Parlament angenommenes Gesetz zu sanktionieren; er kann vielmehr sein Veto völlig inaktiv durch seine passive Haltung ausüben, wozu nicht einmal die Gegenzeichnung eines Ministers nötig ist. Eine ausdrückliche Erklärung des königlichen Vetos ist bisher aber nur zweimal erfolgt, nämlich 1842 und 1848. In beiden Fällen handelte es sich nicht so sehr um Gesetze im materiellen Sinne, sondern hauptsächlich um Akte der höheren Verwaltung. Das königliche Vetorecht ist nur anwendbar, wenn übereinstimmende Beschlüsse beider Kammern vorliegen. Da jede staatsrechtliche Äußerung des Königs zu ihrer Gültigkeit die ministerielle Gegenzeichnung nötig hat, so bedarf auch die Ausübung des Vetorechts, sobald diese ausdrücklich erfolgt, ebenfalls der ministeriellen Gegenzeichnung. Die Vornahme oder die Verweigerung dieser Gegenzeichnung unterliegt aber der Parlaments-

[4]) a. a. O. S. 48.
[5]) a. a. O. S. 53.

kontrolle und kann Veranlassung für die Stellung der Vertrauensfrage sein, ja, ich halte selbst dafür, daß in solchen Fällen, in denen der König durch ein rein passives Verhalten sein Vetorecht ausübt, eine Verantwortlichkeit des Ministeriums gegeben erscheint. Allerdings fehlt hier das Moment der Gegenzeichnung, denn dort, wo der König eine Erklärung überhaupt nicht abgibt, kann von einer Gegenzeichnung durch einen Minister keine Rede sein. Nichtsdestoweniger kann auch in einem solchen Falle das Parlament die Regierung zur Verantwortung ziehen, denn das gesamte staatsrechtliche Verhalten des Königs, mag es in einem Tun oder Unterlassen bestehen, unterliegt der Verantwortung der Regierung. Verweigert also der König die Sanktion eines Gesetzesbeschlusses dadurch, daß er sich auf denselben überhaupt nicht äußert, so kann das Parlament die Regierung dafür „zur Verantwortung" ziehen, daß sie eine positive Äußerung des Königs zu dem Gesetzesbeschlusse nicht herbeiführen konnte oder wollte.

Theoretisch steht die Handhabung der Exekutive dem König zu, der sie praktisch der Regierung überweist. Die Gesamtheit aller Minister bildet den Ministerrat, dem jedoch nur äußerst wenig kollegiale Rechte zustehen [1]). Hinsichtlich der Verantwortung einzelner Minister der Kammer gegenüber sagt Errera a. a. O. wörtlich folgendes: „Die Kompetenz der Minister ist für ihre Verantwortlichkeit nicht auf die Funktionen, die zu ihrem Geschäftskreise gehören, beschränkt. Jede Urkunde begründet die Verantwortung desjenigen, der sie gegenzeichnet, und wäre es seine eigne Ernennung."

Die Rechte der Regierung umfassen somit in der Regel alle Äußerungen der Staatsgewalt, mit Ausnahme der Gesetzgebung und der Rechtsprechung. Die positive Macht der Regierung erscheint auch dadurch besonders stark, daß eine Verwaltungsgerichtsbarkeit, wie sie in den meisten Ländern Mitteleuropas vorhanden ist, nicht gegeben ist. In letzter Instanz entscheidet in Verwaltungssachen der Minister.

Besonders ist hier Art. 79 der Verfassung zu erwähnen, wonach die königlichen Rechte beim Tode des Königs bis zur Eidesleistung seines Nachfolgers von den zu einem Rat vereinigten Ministern ausgeübt werden. Zu bemerken ist noch, daß die belgische Verfassung weder das Referendum noch die Volksinitiative kennt.

---

[1]) Errera, S. 62.

Die Regierung hat sich ausschließlich nur nach dem Vertrauen der Kammern zu richten.

Die Auflösung des Parlaments, also die Beendigung seiner Tätigkeit vor Ablauf der Legislaturperiode, steht nach Art. 71 der Verfassung dem König zu, und zwar kann er beide Kammern auflösen. Die Entscheidung darüber, ob und wann aufgelöst werden soll, steht ausschließlich beim Könige, praktisch also bei der Regierung, denn diese wird nur dort eine Gegenzeichnung vornehmen, wo die Auflösung mit ihrem Einverständnis erfolgt. Neben dieser in die freie Entscheidung des Königs bzw. der Regierung gestellten Auflösungsmöglichkeit kennt die belgische Verfassung noch zwei Fälle, in denen kraft Gesetzes die Auflösung der Kammern ipso facto eintreten muß. Der erste Fall, Art. 85 der Verfassung, verfügt die Parlamentsauflösung für den Fall der Thronerledigung und stärkt somit die Stellung der Regierung außerordentlich, weil sie von der Thronerledigung bis zur Eidesleistung die königlichen Rechte ausübt und während dieser Zeit ohne parlamentarische Kontrolle arbeitet. — Der zweite Fall der gesetzlichen Auflösung der Kammern ist im Art. 131 der Verfassung enthalten, der besagt, daß, wenn eine Verfassungsrevision beschlossen wurde, dadurch die Kammern aufgelöst sind. Diese Bestimmung scheint ihren Grund offenbar darin zu haben, daß eine unmittelbare Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung durch Volksentscheid oder Volksinitiative nicht möglich ist. Meines Erachtens soll dem Volk durch die Möglichkeit von Neuwahlen Gelegenheit geboten werden, zu der revidierten Verfassung Stellung zu nehmen.

Im großen und ganzen gilt auch nach der belgischen Verfassung das Übergewicht der Regierung bei der Ausübung der Staatsgewalt, weshalb eine starke Regierung auch in diesem Staate eine Notwendigkeit ist.

England.

Historische Entwicklung. — Cromwell.

Nirgends zeigt sich in der vorliegenden Arbeit die Notwendigkeit der Beschränkung in der Benutzung des gebotenen Materials so stark, als gerade bei der Erörterung des großbritannischen Staates; nur allzu leicht verfällt man hier dem Fehler, sich vom Stoff beherrschen zu lassen, statt diesen zu beherrschen. Da aber der Gegenstand der Besprechung das Verhältnis zwischen Parlament,

Regierung und politischen Parteien ist, so mußte ich mich darauf beschränken, jenes Ereignis des staatsrechtlich-politischen Lebens Englands als hauptsächlichsten Ausgangspunkt der Erörterungen anzunehmen, das nach meiner Meinung den Kernpunkt bildet für die historische Entwicklung der Beziehungen der drei genannten Faktoren untereinander, nämlich Cromwell. Was vorher sich ereignete, kann daher nur kurz erwähnt werden.

Von einer englischen Geschichte, von einem englischen Staatsrecht kann man erst von dem Zeitpunkt an sprechen, in dem die Assimilation der Ureinwohner, der Kelten, dann der eingewanderten Sachsen und der erobernden Normannen zu einem Volke[1]) vollzogen war, erst von da an gibt es einen englischen König, ein englisches Parlament (14. Jahrh.). Bekanntlich war das Parlament in der allerersten Zeit nur ein Rat der Großen des Reiches, der dem wichtigsten von ihnen, dem König, bei der Erledigung der Staatsgeschäfte beistehen sollte. Es war somit der König ein Teil des Parlamentes. Aus dem wirtschaftlichen und militärischen Übergewicht des Königs, der von den Großen stets nur als ihresgleichen angesehen wurde, entwickelte sich auch ein politisches. Nichts lag nun näher, als daß der Besitzer solcher Machtmittel sie mißbrauchte, dadurch aber den Widerstand der Bedrückten hervorrief. Aus dem sich dabei entwickelnden Kampfe ging dann das Parlament als Sieger hervor. Die wichtigsten Etappen auf diesem Wege sind:

1. die magna charta libertatum, die dem König Johann (ohne Land) 1215 abgenötigt wurde. Sie bestimmt, daß Steuern ohne Parlamentsgenehmigung nicht erhoben werden dürfen, ebenso, daß Verhaftungen und Verurteilungen durch einen gültigen Rechtsspruch bedingt waren.
2. Im 14. Jahrhundert vollzog sich die Zweiteilung des Parlaments in Ober- und Unterhaus; das erste war die Vertretung des hohen Adels und der Prälaten; man wurde Mitglied dieses Kollegiums entweder durch die Geburt oder durch das Amt. Das zweite, das Unterhaus, umfaßte die gewählten Vertreter des niederen Adels und der Gemeinden.

---

[1]) Green, J. R., Geschichte des englischen Volkes, deutsch von Kirchner 1889, I. Band, S. 145, 152, 201, 394, II. Band, S. 1, 41, 153, 253. Dibelius, England, I. Band, S. 34, 57, 60, 76, II. Band, S. 40, 197. Wieser, Gesetz der Macht, S. 289, 303, 504. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 501, 692.

3. Infolge der Petition of Rights 1628 wurde erhöhter Schutz der persönlichen Sicherheit gewährt und das Steuerbewilligungsrecht des Parlaments neuerlich bestätigt.
4. Ebenso wird neuerlich die persönliche Freiheit durch die Habeas-corpus-Akte geschützt; gleichzeitig entstehen die beiden englischen großen Parteien, die Whigs (liberal) und die Tories (konservativ).
5. Die Bill of Rights (1689) gibt dem Parlament das Recht der Gesetzgebung und der ausschließlichen Steuerbewilligung sowie die freie Wahl zum Unterhaus, praktisch auch das Recht der Königswahl (Wilhelm von Oranien).

Die Wichtigkeit und Aktualität des Diktaturproblems rechtfertigt eine eingehendere Beschäftigung mit der großen englischen Diktatur, die dieses Land in der Mitte des 17. Jahrhunderts erlebte, um so mehr, als gerade das Studium dieser Periode das allgemeine Verständnis englischer Zustände außerordentlich erleichtert. Denn die Betrachtung von Cromwells Wirken gibt den Schlüssel zur Kenntnis des englischen politischen und staatsrechtlichen Lebens.

Für die Umgestaltung der staatsrechtlichen und politischen Zustände im deutschen Reich war ausschlaggebend die Reformation. Diese hat den nach Selbständigkeit ringenden Territorialherren die finanziellen Mittel gegeben, um sich unabhängig von Kirche und Reich zu stellen. Ein ähnlicher Vorgang wie die Reformation in Deutschland war in England die Ausbreitung des Puritanertums. Dieses ging sogar noch weiter als die Reformation in Deutschland, weil es nicht nur die päpstliche Kirche ihres Einflüsses und ihrer Macht gänzlich beraubte, sondern auch die englische Staatskirche in ihren Grundfesten zu erschüttern geeignet war. Da aber gerade die englische Kirche nach dem Abfall Heinrichs VIII. eine Staatskirche[1]) wurde und als solche sowohl vom nationalen Gedanken als auch vom König als dem Repräsentanten der Nation beherrscht wurde, mußte folgerichtig die Puritanerschaft auch die Staatsgewalt und ihren Träger angreifen. In der Zeit, in der Cromwells Auftreten beginnt, war das englische Parlament derart ausgestaltet, daß nach unseren modernen Begriffen England bereits damals eine

[1]) Über Staatskirche und Staatskirchentum zu vergl. Kelsen, Allgem. Staatslehre, S. 136, sowie Jellinek, Allgem. Staatslehre, S. 323, der auch hinsichtlich der Katholischen Kirche seit der Reformation eine Unterordnung der Kirche unter den Staat wegen des von diesem der Kirche zu gewährenden Schutzes (bracchium saeculare) annimmt.

parlamentarische Monarchie war und zwar so, daß die Staatsgewalt sich durch übereinstimmenden Beschluß vom König und Parlament äußerte und daß das Parlament unter Umständen in der Lage war, dem König seinen Willen aufzuzwingen. Aber auch der umgekehrte Fall war, wie die Geschichte Heinrichs VIII. und Elisabeths zeigt, nicht unmöglich. Der Puritaner hatte somit zwei nicht zu unterschätzende Gegner zu bekämpfen, nämlich die Krone und das Parlament.

Bekannt ist der Ausspruch Jacobs I., mit dem er die Forderung der Puritaner nach Abschaffung der bischöflichen Hierarchie mit den Worten erledigte: „Wo es keinen Bischof gibt, gibt es auch keinen König[1])". Wer also die staatliche Ordnung bekämpfte, bekämpfte dadurch auch die kirchliche und umgekehrt. Denn insbesondere in der Zeit Karls I. war eine derartige enge Verbindung zwischen Kirche und Staat gegeben, daß der Angriff auf die Kirche notgedrungen eine Schwächung des Staates mit sich bringen mußte. Die zwei größten, lediglich auf gefühlsmäßigen Momenten fußenden Erscheinungen im öffentlichen Leben, nämlich Religion und Politik, waren derart miteinander verbunden, daß eine gesonderte Funktion kirchlicher oder staatlicher Organe gar nicht denkbar war. Bei Beurteilung der staatsrechtlichen Lage Englands nach der Trennung von der römischen Kirche und bei Beginn der puritanischen Bewegung war, wie im allgemeinen so auch hier im besonderen, der englische Staat ein Gebilde sui generis. Keine der üblichen Theorien der Definitionen über den Staat paßte auf dieses Gebilde. Die Meinungen schwankten zwischen einem reinen Parlamentsabsolutismus und dem gemeinschaftlichen Absolutismus der Krone und des Parlaments. Es war und ist auch heute noch außerordentlich schwer, Krone und Parlament in England richtig auseinander zu halten, da ja das englische Verfassungsrecht in seinem allergrößten Teil nur Gewohnheitsrecht ist. Offiziell vertrat man zur Zeit Heinrichs VIII. die Meinung, daß die englische Monarchie in Zeiten der Gefahr absolut, sonst aber beschränkt sei[2]). Mit der gekennzeichneten Ungewissheit waren die englischen staatsrechtlichen Zustände von der Reichsgründung an belastet. In der Zeit vor dem 17. Jahrhundert sehen wir die im Parlament vereinigten Stände bald geschlossen gegen den König kämpfen. Vor Heinrich VIII. kannte

[1]) Not bishop, not king.

[2]) Man könnte in dieser zweifachen Qualifikation der Monarchie einen Vorläufer des Ausnahmezustandes und der Notverordnung sehen.

man in England die Souveränitätstheorie überhaupt nicht. Hatte man früher das göttliche Recht ausschließlich der kirchlichen Hierarchie zuerkannt, so mußte in dem Momente, in dem sich Heinrich VIII. zum Haupt der englischen Kirche machte, dieses ganze göttliche Recht auf den König übertragen werden. Das Königtum der Tudors zeigte sich einer derartig bevorrechteten Stellung würdig, denn gerade seine Hauptvertreter, Heinrich VIII. und Elisabeth, verstanden es ausgezeichnet, ihre göttliche Sendung dadurch zu beweisen, daß sie aus dem im Aufkommen begriffenen Bürgertum und der Ritterschaft, dem niederen Adel, einen adlig-bürgerlichen Zwischenstand schufen. Dieser fand seine politische Vertretung im Unterhaus und nahm als Teil des Parlaments im 16. Jahrhundert an Macht und Einfluß in dem Maßstabe zu, in dem seine Wähler an wirtschaftlicher Bedeutung wuchsen. Die Stuarts waren durchweg überzeugte Absolutisten; sie fanden ihre Vorbilder in Frankreich und Spanien, und gerade die beiden wissenschaftlich geschulten Köpfe dieser Königsfamilie, Jacob I. und Karl I., versuchten durch theologische Beweisführung ihr Gottesgnadentum, ihre absolute Herrschaftsmacht auch wissenschaftlich zu begründen. Sie vertraten den Standpunkt, daß das Königtum der höchste Stand auf der Erde sei, daß der König als Stellvertreter Gottes auf dem Thron sitze. Bezeichnend für die damals geltenden Anschauungen ist die Tatsache, daß der Sieger über das Königtum, Cromwell, „Lord-Protector von Gottesgnaden" genannt wurde.

Cromwell war, als er Mitglied des letzten Parlamentes Karl I. (1628/1629) wurde, gerade 29 Jahre alt und stand in den Linien der Opposition. Damals drehte sich der Kampf zwischen Krone und Parlament um die parlamentarische Besteuerung, um die Verhängung von Strafen an Freiheit, Eigentum und Leben außerhalb des ordentlichen Gerichtsverfahrens, um die Einquartierung und die Funktion von Kriegsgerichten in Friedenszeiten. Bekannt ist diese Bewegung durch ihr Ergebnis: Petition of Right. Diese bezeichnete einen Sieg des Parlamentes über die Krone, denn der König sah sich gezwungen, den Forderungen des Parlamentes Erfüllung zu versprechen. Dieser Zustand dauerte aber nur ungefähr ein Jahr, denn von der nächsten Sitzungsperiode an wurden die Mitglieder des Unterhauses durch 11 Jahre nicht mehr berufen. In diesem letzten Parlament machte sich bereits Cromwell als heftiger Gegner der Staatskirche bemerkbar. Während der parlamentslosen Zeit nahm in der englischen Staatskirche eine katholisierende

Tendenz überhand. Gerade darin ist nicht nur konfessionell, sondern auch politisch eine Herausforderung der Puritaner zu erblicken. Der Konflikt zwischen dem König und seinem Lande wurde im Laufe der nächsten zehn Jahre immer schärfer und konnte eigentlich nicht beigelegt werden. Denn seine Wurzel war der Widerstreit zwischen zwei einander vollständig widersprechenden Weltanschauungen. Die germanische und die romanische Auffassung des Staates, die Kirche der Reformation und die Kirche des Papstes traten als erbitterte Gegner einander gegenüber. Dazu kam aber noch eine dem Puritanertum völlig widersprechende Einstellung Karls I. Denn das Ziel und den Wert des Lebens sahen die Puritaner in ethischen Momenten, während der König ausschließlich eine ästhetische Kultur als Endziel des einzelnen menschlichen Lebens und der Entwicklung seines Volkes ansah. Bekannt ist ja, daß man Karl infolge seiner wissenschaftlichen, schöngeistigen und künstlerischen Betätigung den Medici des Nordens nannte. Dieser Monarch beging den politischen Fehler, anzunehmen, er lebe in einem ausgesprochenen Kulturzeitalter. Dabei ließ er aber außer acht, daß nahezu die gesamte Masse seiner Untertanen puritanischen Anschauungen huldigte. Er herrschte durch elf Jahre, ohne Ahnung davon zu haben, daß das Verderben für die Dynastie bereits seinen Anfang genommen hatte. Der König und die Königin setzten sich gerade in konfessionellen Dingen in Widerspruch zu den Parlamentsgesetzen. So war die Ausübung des katholischen Gottesdienstes durch Parlamentsbeschluß in London verboten. König und Königin aber richteten für die Katholiken Londons einen katholischen Gottesdienst in der Schloßkapelle ein. Durch derartige und ähnliche Vorgänge entfremdete sich der König seinem Volke, während dagegen das Puritanertum nicht nur konfessionell, sondern auch politisch immer größere und intensivere Verbreitung fand. Bezeichnend für die stetige Arbeit der Puritaner gegen den König war die Tätigkeit der puritanischen Prediger. Diese sprachen nicht nur über religiöse Fragen, sondern auch über den Staat und das Kirchenregiment. Man kann in diesen Predigten einen Ersatz für die Verhandlungen des ausgeschalteten Parlamentes sehen.

Der Schwebezustand, in der sich die Herrschaft Karls I. befand, wurde beendet durch den Aufstand Schottlands gegen die bischöfliche Staatskirche. Um der sich hieraus ergebenden politischen Lage Herr zu werden, war Karl gezwungen, das englische Parlament wieder zu berufen. Dieses neue Parlament, dem Cromwell ebenfalls

angehörte, sah nicht in dem Kriege gegen Schottland, sondern in der Vernichtung des königlichen Absolutismus sein Ziel. Es plante tatsächlich nichts anderes, als die Krone von jeder Ausübung der Staatsgewalt völlig auszuschalten und die Staatsgewalt für sich allein in Anspruch zu nehmen. Der erste revolutionäre Schritt nach dieser Richtung war der Parlamentsbeschluß der die Parlamentsauflösung ohne Parlamentszustimmung verbot (1641). Das Puritanertum beherrschte das Parlament, und der hier in großem Umfange zur Geltung gelangende Calvinismus verband sich als stärkere sittliche Kraft mit der wirtschaftlichen Macht.

Cromwell war ein Angehöriger des wirtschaftlich gehobenen Mittelstandes. Bald nach seinem Eintritt in das Parlament gehörte er der schärfsten Opposition an. Er vertrat den Standpunkt, daß politische Macht nur dann von Bedeutung sein kann, wenn hinter ihr eine bedeutende Kraft steht, um nötigenfalls mit Zwangsmitteln vorgehen zu können. Cromwell ist ein typisches Beispiel dafür, daß politische Machtkonstellationen, die sich nicht auf das Heer stützen, in der Regel keine besondere Bedeutung erlangen. Dem Standesbewußtsein der Kavaliere des Königs hat Cromwell den Mut und die Glut der Glaubenskraft mit Erfolg gegenübergestellt. Es ist darauf hinzuweisen, daß Cromwell nicht vom Volke zum Führer gemacht wurde, sondern kraft seiner eigenen Energie die Führerschaft anstrebte und an sich riß, daß also die Volksbewegung keineswegs schöpferisch war, sondern daß die schöpferische Tat auch, und vielleicht mehr als in anderen Staaten, in England stets nur das Produkt des Einzelnen war und ist. Die Glaubenskraft war ursprünglich bei Cromwell allein. Er verstand es aber meisterhaft, die Massen mit sich fortzureißen und ihnen den nötigen Glauben zu suggerieren. Das Königtum war physisch und moralisch vernichtet. An seine Stelle trat aber keineswegs das demokratische Volk, ja nicht einmal ein nach aristokratischen Prinzipien ausgewähltes Kollegium, sondern ein einzelner Mann. Die Alleinherrschaft war geblieben, es folgte dem Alleinherrscher Karl der Alleinherrscher Cromwell. Es bringt jede Revolution nach der Vernichtung der alten Herrscherkräfte immer neue Herrscher, niemals aber die unmittelbare Herrschaft des Volkes. Der Ausdruck „Volksbeauftragter" ist ein Widerspruch in sich selbst. Das Volk wüßte mit einem von ihm Beauftragten überhaupt nichts anzufangen. Es verlangt und sucht in jeder Zeit und jeder Lage nach dem Volksführer. Das germanische Heerkönigtum ist die beste Bestätigung für die vor-

getragene Meinung. Der germanische Heerkönig machte sich wie Cromwell durch seine Kraft und seine wirtschaftlichen Mittel zum Herren. Der Besieger und der Nachfolger des Königs war Cromwell.

Nach dem Sturz Karls I. machte sich aber in Analogie des Kampfes zwischen König und Parlament ein Kampf zwischen Armee und Parlament geltend, und hier zeigt sich wieder ganz deutlich, daß der Streit um den Besitz der Macht, um die Ausübung der Staatsgewalt nur immer zwischen verhältnismäßig geringen Teilen des Volkes ausgefochten wird. Der Versuch des Parlamentes, die Armee aufzulösen, scheiterte. Abgesehen davon, daß der Sold der Armeen in großem Umfange rückständig war, kann man es verstehen, daß der Besitz der faktischen Macht für den Besitzer etwas derart Wertvolles und Verlockendes ist, das man nicht so ohne weiteres aufgeben will. Rein formell kam der Bruch zwischen Parlament und Armee von der konfessionellen Seite her. Das Heer bestand teils aus Presbyterianern, teils aus Independenten. Die Führung hatten die letzteren. Die Armeeführer machten sich daran, England staatsrechtlich und kirchlich neu zu regeln. Die diesfalls ergriffenen Maßregeln sind reine Bestätigung des Satzes: „Es gibt nichts Neues unter der Sonne." Denn damals, 1647, wurde ein Armeerat aus Offizieren, Unteroffizieren und Gemeinen gebildet, um dem Lande eine neue Verfassung zu geben. Ich weiß nicht, ob diese historische Tatsache den Umsturzmännern von 1918 bekannt war und ihnen als Muster diente. Jedenfalls ist es aber richtig, daß die Arbeiter- und Soldatenräte des Jahres 1918 entschieden der historischen Originalität entbehrten. —

Das moderne Staatsrecht.

Die Verschiedenheit der staatsrechtlichen und politischen Entwicklung zwischen England und den kontinentalen Staaten sieht man ganz deutlich, wenn man nach dem Träger der Staatsgewalt oder nach jenem Organ fragt, das mit der Vertretung dieses Trägers verfassungsgemäß betraut ist [1]). Im kontinentalen Europa war sowohl der absolute wie der konstitutionelle Monarch Träger der Staatsgewalt, der sich durch seine Minister und Räte nach außen vertreten ließ. In England war, wenn auch im Anfang nur praktisch, später aber auch theoretisch, der Träger der Staatsgewalt das Volk, bzw. diejenigen Schichten desselben, die wirtschaftlich und politisch

[1]) Dibelius, England, I. Bd., S. 264.

herrschten. Vertreten wurden diese herrschenden Klassen durch die beiden Häuser des Parlaments. Nach den Reformen von 1911 ist Träger der Staatsgewalt das Volk in seiner Gesamtheit. Es wird nicht mehr von beiden Häusern des Parlaments repräsentiert, sondern nur mehr vom Unterhaus. Der König ist in England bereits seit der Revolution von 1688 mehr und mehr in den Hintergrund gedrängt worden [1]). Die eigentliche Macht ruhte schon damals bei den Mitgliedern der großen Adelsparteien. Von dem Moment an, wo das Haus Hannover auf den Thron kam (1714), war die Macht des Königs noch weiter eingeschränkt. Von da an hat der König nicht mehr dem Kabinett präsidiert und von seinem Vetorecht gegen Parlamentsbeschlüsse keinen Gebrauch mehr gemacht. Praktisch ist seine Macht sogar dahin eingeschränkt, daß er einen Minister, der ihm nicht paßt, nicht ohne weiteres entlassen kann [2]). Staatsrechtlich ist der König jetzt auf die Ernennung des Ministerpräsidenten beschränkt; theoretisch ist er dabei völlig frei. Der eigentliche große Faktor des staatsrechtlichen und politischen Lebens ist der Premierminister, der aber nicht durch ein auf rechtlicher Basis beruhendes Organ, sondern vielmehr durch die öffentliche, in der Presse wiedergegebene Meinung kontrolliert wird.

Der Krieg brachte in England auch eine Änderung im Verhältnis zwischen Parlament und Regierung, obwohl man der Meinung sein kann, daß das traditionelle Zweiparteiensystem eigentlich schon in der unmittelbaren Vorkriegszeit sich seinem Ende zuneigte [3]). Dieses Zweiparteiensystem kann man als die Form des klassischen Parlamentarismus der Aufklärungsperiode bezeichnen.

---

[1]) Dibelius, II. Bd., S. 186, qualifiziert das Vetorecht des Königs gegen Parlamentsbeschlüsse als ein dem jeweiligen Individuum auf dem Throne zustehendes Einzelrecht. Er bedient sich hier allerdings des juristisch unrichtigen Ausdrucks: „Privatrecht" und meint damit, daß dieses Recht von dem Durchschnittsengländer nicht anders bewertet wird als das Recht einer Einzelperson, eine erledigte Pfarre zu besetzen, oder das Recht des Bischofs auf einen Sitz im Oberhaus. Hierbei ist noch zu bemerken, daß dem englischen Juristen eine scharfe Scheidung zwischen Privat- und öffentlichen Recht nicht bekannt ist. — Selbstverständlich ist dieses Vetorecht des Königs eine Funktion des öffentlichen Rechts. — In diesem Sinne äußerte sich mir gegenüber auch Oberlandesgerichtsrat Dr. Wilke, London.

[2]) Dibelius, I. Bd., S. 273. Dibelius charakterisiert (I/133,134) die Stellung des englischen Königs wie folgt: Die Society, in der der Adel unbedingt den Ausschlag gibt, ist der Herrscherplatz der 1832 entthronten Monarchen von England.

[3]) Koellreutters Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. XI, S. 124.

Von dem Moment an, in dem der vierte Stand politisch in Erscheinung trat, bezeichnete jeder Fortschritt desselben, mag er noch so klein gewesen sein, eine Minderung der Herrschaftsmacht der beiden Parteien. Mit dem Bewußtsein, Macht und Geltung erlangt zu haben, wuchs dann auch der Wille des vierten Standes nach Ausdehnung und Befestigung seiner Macht. Die Koalitionsregierung, die sich im Kriege in England bildete, zeigte, daß das rein formale Majoritätsprinzip nicht hinreichen konnte, den Staat in seiner Gesamtheit zu erfassen und alle Kräfte desselben zu mobilisieren. Allerdings ist nach dem Versuch, die Arbeiterpartei sich als Regierungspartei betätigen zu lassen, die Idee, daß auch in Zukunft die englische Regierung durchschnittlich eine Koalitionsregierung sein müsse, als gescheitert anzusehen, denn die kurze Zeit, während der die Arbeiterpartei die Regierung hatte, hat den Beweis erbracht, daß der konservative Sinn des englischen Volkes trotz aller Konzessionen, die dem vierten Stande gemacht wurden, die Idee des Zweiparteiensystems nicht ohne weiteres fallen lassen will. Nichtsdestoweniger führten die Reformen der Jahre 1911 und 1918 zu einer völligen Umgestaltung der rechtlichen Macht des englischen Parlaments. Gesetzgeber ist augenblicklich ausschließlich das Unterhaus, das aber praktisch sowohl bei der Gesetzesinitiative als auch hinsichtlich der Kontrolle der Verwaltunggegenwärtig der Führung der Regierung unterliegt. Vom rein parlamentarischen Standpunkt aus gesehen erscheint eine derartige Gestaltung auch richtig zu sein, denn das Kabinett ist in England bereits im 18. Jahrhundert nicht mehr Vollstrecker des königichen Willens, sondern ein Vollziehungsausschuß der Parlamentsmehrheit, also gegenwärtig der Unterhausmehrheit. Das erste derartige Partei-Kabinett war das Ministerium Walpoles 1721—1742. In der Praxis konzentriert sich im Kabinett immer die Macht der herrschenden Partei. Das Kabinett hängt immer vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit ab. Es ist in der Regel aus den Parteiführern zusammengesetzt. Herrschende Partei und Regierung sind so eng miteinander verwachsen, daß der Kabinettsturz naturgemäß auch mit dem Verlust der Parlamentsmehrheit verbunden ist. Scharfe Kämpfe zwischen Regierung und Parlament gehörten in der Vergangenheit zu den größten Seltenheiten. Man gewöhnte sich an die abwechselnde Herrschaft der beiden großen Parteien. Man muß Koellreutter Recht geben [1]), daß auch in England gegenwärtig das Parlament

[1]) Verfassungsrecht der angelsächsischen Staatenwelt, Berlin 1925, S. 10.

an politischer und staatsrechtlicher Bedeutung zurücktritt und daß, wie in den meisten parlamentarisch regierten Staaten mehr und mehr eine Diktatur des Kabinetts in Erscheinung tritt. Über die Bedeutung der englischen Regierung sagt Dibelius [1]), daß die englische Diplomatie und Regierung Meister in der Kunst sei, großartige Hoffnungen zu erwecken, diese aber nur in verschwindendem Maße zu erfüllen, ehemalige Gegner zu Bundesgenossen zu machen, und daß kein Staat das Intrigenspiel der politischen Parteien nach innen und nach außen so zu meistern versteht als England. Als Beispiel dafür führt er den so losen rechtlichen, tatsächlich aber unzerbrechlichen Zwang an, mit dem England seine Kolonien, also das große Weltreich, zusammenhält. Er meint ferner, auch das innere Staatsleben Englands werde von den gleichen Grundsätzen geleitet. Denn das Parlament wird von dem leitenden Staatsmann allerdings nicht „kommandiert", aber vollkommen gelenkt, und auch in der Gegenwart befindet sich trotz der äußeren Demokratisierung des Landes das „souveräne Volk" tatsächlich in der Hand der Regierung. Dieses System kann man bereits in der Politik Elisabeths bemerken. Es hat sich dann in der gleichen Richtung weiter entwickelt, bis es in letzter Zeit in der Person des Lords Northcliffe, den Dibelius als den Macchiavelli des 20. Jahrhunderts bezeichnet, seinen äußersten Exponenten fand.

Neu ist speziell diese Übermacht der Regierung auch in England nicht, denn gerade die englische Politik ist bedingt durch das Vorhandensein einer starken Regierung. Nur ein einheitlicher, zentraler, mit den nötigen Machtbefugnissen ausgestatteter Regierungsapparat ist in der Lage, ein derart großes Reich, mögen dessen Teile auch noch so lose miteinander in Verbindung stehen, zusammenzuhalten und in der Weltpolitik zu entscheidender Wirkung zu bringen. Dibelius I/287 sieht als Äußerung einer starken Regierung die Einführung der allgemeinen Wehrpflicht im Weltkriege, denn das englische Volk hatte von jeher einen großen Abscheu vor dieser Einrichtung. Gestärkt wird die Stellung der Regierung in England von der Mitte des 19. Jahrhunderts an noch besonders dadurch, daß das alte System der reinen Selbstverwaltung nicht mehr ausreichte, um die Fülle der Regierungsgeschäfte sachgemäß erledigen zu können. Auch in England mußte man daran gehen, die Verwaltung den Leuten, die nur nach dem gesunden Menschen-

[1]) Dibelius, II. Bd., S. 199.

verstand urteilten, zu entziehen und gutgeschulten Fachbeamten zu übertragen. Die Engländer unterscheiden hier vollkommen richtig zwischen Regierung und Verwaltung. Zur Regierung im rein politischen Sinn braucht man Fachkenntnisse nicht, dagegen muß aber ein moderner Staat, der ein parlamentarisches Regierungssystem haben will, umsomehr ein leistungsfähiges Berufsbeamtentum besitzen, das in Wirklichkeit die tatsächlichen Regierungsakte vornimmt. Die Regierung in England als der tatsächliche Inhaber der politischen Macht hat ihre letzte Stütze in der Existenz eines politisch wohlerzogenen Volkes und in der praktischen Arbeit des Fachbeamtentums. Koellreutter[1]) stellt allerdings die Frage, ob ein solcher Parlamentarismus Aussichten auf dauernden Bestand hat, und scheint der Verneinung dieser Frage nicht abgeneigt zu sein. Gerade die Entwicklung der politisch-staatsrechtlichen Verhältnisse in England führt schließlich zur Unterstützung der Anschauung, daß sich das parlamentarische System bereits überlebt hat und anderen politisch-staatsrechtlichen Formen Platz zu machen habe. In gleichem Sinne spricht Löwenstein[2]) von einer drohenden oder schon beginnenden Agonie des Parlamentarismus. Bis in das Ende des 19. Jahrhunderts, ja, man kann sagen, bis zum Kriegsausbruch, galt es als eine allgemein anerkannte Tatsache, daß das englische Parlament sich vorteilhaft von allen übrigen Parlamenten der Erde durch die geistige Höhe und die formelle Vollendung der Debatten auszeichnete. Kenner des englischen Lebens meinen, daß die 1911 durchgeführte Demokratisierung des englischen Parlaments das Ende der großen Kunst parlamentarischer Debatten bezeichne[3]). Aus der alten Zeit blieb lediglich die Technik der Redner, nicht aber der Inhalt der Rede selbst. Mag man immerhin auch in der jüngsten Zeit noch Ausnahmen vom Verfall des Parlamentarismus feststellen, z. B. die Chinadebatte und die Kirchendebatte, so ist doch die Regel die, daß nicht mehr große Gesichtspunkte zur Erörterung gelangen, sondern vielmehr eine kleinliche Bearbeitung der Gesetzesvorschläge stattfindet. Es liegt sehr nahe, diese Arbeitsmethode mit der der deutschen Landtage zu vergleichen, ja, in gewisser Beziehung scheint

---

[1]) a. a. O. S. 11.

[2]) Das Problem des Föderalismus in Groß-Britannien, Annalen des Deutschen Reiches, 1921/1922, S. 94.

[3]) Vgl. Deutsche Allgemeine Zeitung 31. XII. 1927 über das Schwinden der Parlamentsbedeutung in England.

hier die englische Methode noch minderwertiger zu werden. Zwischen der zweiten und dritten Lesung eines Gesetzes geht das Haus in committee, d. h. es tritt in die Einzelberatung ein, aber das Plenum und nicht in Ausschüssen. Es wird daher im Plenum das Gesetz Wort für Wort beraten und kritisiert. Eine Beendigung dieses Stadiums liegt lediglich im Willen der Regierung. Diese Art der Gesetzesberatung ermöglicht es der Opposition, auf bequeme Weise Obstruktion zu treiben, denn sie kann bei jedem Worte, bei jeder Redewendung des Gesetzentwurfs einen Abänderungsantrag einbringen, über den debattiert und besonders abgestimmt wird. Es wäre somit möglich, auf diese Art und Weise unter Umständen täglich nur ein Wort des Gesetzes zu erledigen. Daher ist es zu begrüßen, daß das Gewohnheitsrecht der Regierung die Befugnis einräumt, diese Art der Beratung jederzeit durch ihren Machtspruch zu beenden und das ganze Gesetz in einer einzigen Sitzung zur Abstimmung zu bringen. Die Verhältnisse sind zur Zeit so, daß mehr als die Hälfte der parlamentarischen Arbeitszeit für formalistische Nichtigkeiten verwendet wird. Und nichts zeigt deutlicher die Berechtigung des Satzes, daß das Vorhandensein einer kräftigen und guten Regierung für den Bestand des Staates unbedingt nötig ist, als das langsame Eingehen des englischen Parlamentarismus. Dazu kommt noch die große Zahl von Objekten der gesetzgeberischen Tätigkeit. Alles das z. B., was in Deutschland als Verwaltungssache erledigt wird, ja, manchesmal Verwaltungsakte, die bei uns den untersten Organen zustehen, muß in England den formellen Weg durchs Parlament gehen. Bekannt ist ja, daß erst seit kurzer Zeit die Legitimation unehelicher Kinder, die Adoption, sowie die Naturalisation von Ausländern nicht mehr an ein für jeden einzelnen Fall zu erlassendes Spezialgesetz gebunden ist.

Die beste Parteiorganisation haben zweifellos zurzeit die Konservativen, denn sie verfügen über eine große Zahl von Männern und Frauen in gesellschaftlicher Stellung, denen ihr Vermögen die nötige freie Zeit zur politischen Betätigung läßt, während bei den anderen beiden großen Parteien die Verhältnisse ähnlich liegen wie auf dem europäischen Kontinent, nämlich so, daß nicht immer die politisch befähigten Köpfe sich auch in wirtschaftlich unabhängiger Position befinden, um sich unabhängig der Politik widmen zu können.

Gegenwärtig gehören vier Fünftel der englischen Aristokraten der konservativen Partei an. Dieser Zuwachs läßt sich dadurch

erklären, daß, je mehr das Wahlrecht demokratisiert wurde, desto mehr der Adel innere Standes-Differenzen unberücksichtigt ließ und sich zu einer politischen Einheit zusammen zu schließen trachtete. Weiter ist noch zu bemerken, daß auch die Plutokratie bereits in der zweiten Generation konservativ wird. Treffend bemerkt dazu in seinen Erläuterungen Lloyd George, daß der Snobismus einer der stärksten Propagandisten für die Konservativen sei. Als Beleg dafür führt er eine Reihe von Familien an, die aus dem Gelehrten- und Kaufmannsstand hervorgegangen sind und deren reich gewordene Nachkommenschaft kein höheres Ziel kennt als den Eintritt in die Gesellschaft, der auch heute noch in vollem Umfange nur dem Tory offensteht. Der Erwerb von Vermögen ist somit gleichzeitig mit einer Abkehr vom demokratischen Prinzip verbunden. In allen Parteien gilt aber die Gewinnung eines reichen Kandidaten als ein politischer Sieg, weil eben nur ein Reicher seine Mittel in den Dienst der Partei stellen kann.

Ich halte es hier am Platze, auf einen Unterschied zwischen der kontinentalen und der angelsächsischen Demokratie hinzuweisen, den bereits 1872 der österreichische Diplomat Alexander von Hübner in seinem damals viel gelesenen und in viele Kultursprachen übersetzten Werke: „Ein Spaziergang um die Welt" erwähnt hat: der kontinentale Demokrat will in die Höhe kommen, will zur Geltung gelangen dadurch, daß er die Rechte der herrschenden Klasse beschränkt oder aufhebt, und ihr gesellschaftliches Übergewicht auszuschalten, sie selbst aber zu unterdrücken trachtet. Der angelsächsische Demokrat hingegen will dies nicht, sondern er will auch den Angehörigen der übrigen Gesellschaftskreise den Eintritt in die oberen ermöglichen. Er setzt somit tatsächlich das Prinzip: „Freie Bahn dem Tüchtigen" in die Praxis um. — In diesem Sinne ist auch das obengenannte Gesetz von 1883 zu verstehen. Durch dasselbe sollen nicht die Rechte der oberen Schichten beschränkt, sondern es soll vielmehr auch dem Manne, der über weniger Mittel verfügt, Gelegenheit zu politischem und gesellschaftlichem Aufstieg geboten werden.

Nächst den Konservativen erscheint, was die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Beweglichkeit betrifft, den Liberalen auch die Arbeiterpartei überlegen, denn sie stützt sich immer auf ihre wohlhabenden Freunde, nämlich die Gewerkschaften, und findet in den Gewerkschaftssekretären gut geschulte politische Agenten, die nicht von der Partei, sondern von den Gewerkschaften bezahlt

werden. Dieser Zustand hat allerdings den Nachteil, daß auch in der Arbeiterpartei die stärkere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Kandidaten den Ausschlag zu geben pflegt und daß daher manche gut vorbereiteten jungen politischen Kräfte hinter den mit Geld besser ausgestatteten Gewerkschaftssekretären zurückstehen müssen. Zum Schlusse seiner Ausführungen betont aber Lloyd George, daß die ausschlaggebende Bedeutung wirtschaftlicher Faktoren im politischen Parteileben für die Allgemeinheit stagnierend wirken muß. Er verspricht von „enttäuschten Intellektuellen" und führt dann weiter aus, daß die politische Schlagkraft der Konservativen ebenso wie der Arbeiterpartei durch derartige Zustände geschwächt wird, denn das beste Material kann nicht zur Geltung kommen. Nach seiner Anschauung befindet sich die konservative Partei in einem Prozeß, der damit enden muß, daß sie eine Versammlung bequemer Männer wird, während die Arbeiterpartei lediglich zum Abklatsch des Gewerkschaftskongresses herabsinkt.

Daß im englischen Parlament, namentlich auch unter der Regierung Eduards VII., das kapitalistische Element mehr und mehr in den Vordergrund getreten ist, bestätigt auch Dibelius [1]); er weist darauf hin, daß sogar ein Mann jüdischer Abkunft zum Vizekönig von Indien bestellt wurde, nämlich Rufus Isaac als Lord Reading. Allerdings will man gerade diesen Fall als Beispiel dafür anführen, daß in England der Satz „dem Tüchtigen freie Bahn" tatsächlich in der Praxis Geltung habe [2]). Man vergißt dabei aber, daß Isaac erst dann politisch beachtet wurde, als er als Anwalt einen ausgezeichneten Ruf und, was die Hauptsache war, auch ein bedeutendes Vermögen erworben hatte.

Bei Beurteilung der finanztechnischen Organisation der englischen Parteien kann man an Wieser, Gesetz der Macht [3]), nicht vorübergehen. Er zeigt an dieser Stelle, daß die Plutokratie, obwohl ihre Beteiligung an der Herrschaft verfassungsmäßig gar nicht gesichert ist, dennoch die erste Macht im Staate bildet. Diese Auffassung begründet er mit dem Satze: „Das Geheimnis der Macht des Kapitals ist eine Fähigkeit, sich stets in diejenige Gestalt zu verwandeln, in der es nach Lage der Dinge die stärkste Wirkung haben kann."

[1]) a. a. O., I. Bd., S. 287.
[2]) Deutsche Allgemeine Zeitung vom 8. VI. 1928.
[3]) S. 498/499.

Die Vereinigten Staaten von Nordamerika.

Die Verfassung der Nordamerikanischen Union ist teils Gesetzesrecht, teils Gewohnheitsrecht. Gegenwärtig besteht diese Staatenverbindung als Bundesstaat. Der an der Spitze stehende Präsident ist nicht nur nach außen hin als Staatsoberhaupt anzusehen, sondern er funktioniert gleichzeitig im Innern als Organ der Exekutive, als Regierung. Es sind somit in der Nordamerikanischen Union sowie in anderen Präsidentschaftsrepubliken zwei Regierungsorgane dem Parlament gegenübergestellt. Die Bedeutung dieser beiden Organe ist nicht nur deshalb außerordentlich groß und im allgemeinen abweichend von den Befugnissen sonstiger solcher Organe, weil sie dem Parlament gegenüber ohne Einfluß desselben geschaffen werden, sondern auch deshalb, weil sie ja bei der Ausübung ihrer Gerechtsame dem Parlament weit unabhängiger gegenüber stehen, als dies sonst der Fall zu sein pflegt. Wenn man die Behauptung hört, daß der amerikanische Unionspräsident tatsächlich größere Machtbefugnisse hat als ein konstitutioneller Monarch, so ist diese Meinung wohl gerechtfertigt.

Die Machtbefugnisse des Präsidenten [1]) der Union äußern sich in verschiedenen Amtsverrichtungen, die wieder in vier verschiedene Gruppen zerfallen, nämlich:

1. Auswärtige Angelegenheiten,
2. Innere Verwaltung,
3. Gesetzgebung,
4. Ernennung der öffentlichen Funktionäre.

Zur Kriegserklärung bedarf die Willenserklärung des Präsidenten allerdings der Übereinstimmung mit dem Kongreß. Diese rechtliche Schranke kann aber der Präsident jederzeit politisch vollkommen ausschalten, denn es ist für ihn bei der Leitung und Beherrschung der auswärtigen Angelegenheiten ein leichtes, die diplomatischen Handlungen so zu dirigieren, daß der Kongreß derart in eine Zwangslage versetzt wird, daß ihm kein anderer Ausweg als die Kriegserklärung bleibt. Dem Präsidenten ist nicht so sehr das Repräsentantenhaus als Hemmung gegenübergestellt, als vielmehr der Senat, denn zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge ist die Zweidrittelmajorität des Senats nötig. Dem Repräsentantenhaus ist rechtlich jede Einflußnahme in derartigen Fällen entzogen. Werden auswärtige Angelegenheiten im Repräsentantenhaus beraten, so ist

[1]) Bryce, I. Bd., S. 38.

das Ergebnis einer solchen Beratung lediglich eine Meinungsäußerung, die dem Präsidenten zur Kenntnisnahme übermittelt wird. Der Präsident kann solchen Ratschlägen Folge leisten, sie ausdrücklich ablehnen oder sie auch völlig unbeachtet lassen. Praktisch kann er nur insoweit vom Repräsentantenhaus bei auswärtigen Angelegenheiten beeinflußt werden, wenn es sich um solche Verträge mit auswärtigen Mächten handelt, die zu ihrer Gültigkeit der Gesetzesform bedürfen. Auf die Kriegsführung hat das Repräsentantenhaus insofern rechtlichen Einfluß, als man Krieg ohne Bewilligung der nötigen Geldmittel nicht führen kann. Die Schwierigkeit, die in allen Staaten bei der Erledigung auswärtiger Angelegenheiten gegeben ist, nämlich die Abgrenzung der Kompetenzen, ist auch in Amerika vorhanden. Auch dort konnte man darüber nicht hinwegkommen, daß trotz der Nützlichkeit öffentlicher, parlamentarischer Verhandlungen Schnelligkeit und Verschwiegenheit die wichtigsten Voraussetzungen für den diplomatischen Erfolg sind.

In der Praxis ist der Präsident hingegen vom Senat unabhängig, insbesondere dort, wo es sich um die Erledigung der laufenden Geschäfte handelt. Aber auch über diesen Rahmen hinaus ist der Präsident dem Senat überlegen, wenn dieser auch zweifellos den Präsidenten an der Vornahme bestimmter staatsrechtlicher und völkerrechtlicher Handlungen hindern kann. Der Senat ist aber rechtlich nicht in der Lage, den Präsidenten unmittelbar zur Arbeit zu zwingen. Dieser kann daher alles unerledigt lassen, ohne sich einer Anklage auszusetzen. Der Präsident hat die uneingeschränkte Initiative auf die in seine Kompetenz fallenden Geschäfte; er kann ungestraft Verwirrungen im Auslande anzetteln und im Inlande die Volksleidenschaften aufstacheln.

In Friedenszeiten ist die Macht des Präsidenten praktisch geringfügiger, weil der größte Teil der Gesetzgebung nicht Sache des Bundes-, sondern der Gliedstaaten ist. Auch sind die Bundesgesetze in der Regel so beschaffen, daß bei ihrer Vollziehung eine Bundesverwaltung im eigenen unmittelbaren Wirkungskreis nur in geringem Umfange nötig ist. Ist aber Krieg ausgebrochen, dehnt sich die Vollzugsgewalt des Präsidenten rasch und intensiv aus. Man kann sagen, er übt dann, ohne sich auf einen bestimmten Fall, auf eine bestimmte Zeit beschränken zu müssen, allein die ganze Staatsgewalt aus. Man kann in diesem Fall nicht von einer Notverordnung sprechen, obwohl die Literatur einen staatlichen Not-

stand zur Voraussetzung des Übergangs der gesamten Macht auf den Präsidenten ipso facto zur Voraussetzung hat. Von dieser Machtbefugnis ist in der Praxis bis zur Ausübung der wirklichen Diktatur nur ein Schritt. Das stärkste Beispiel, wie weit die Macht des Präsidenten in Kriegszeiten gehen kann, sind die Emanzipationsproklamationen Lincolns 1862/63, mit denen er ohne weitere Befragung einer parlamentarischen Körperschaft alle Sklaven in den abgefallenen Staaten als frei erklärte.

Eine besondere Stellung nimmt der Präsident hinsichtlich der Gesetzgebung ein. Obwohl sonst im allgemeinen für die amerikanische Rechtsentwicklung das englische Recht das Musterrecht war, so nimmt dennoch der Präsident dem Parlament gegenüber eine andere Stellung ein, als der englische König. Theoretisch bilden König und Parlament in England eine Einheit. In Nordamerika ist der Präsident ein besonderes, für sich selbständig bestehendes, unmittelbares sekundäres Organ des Staates. Ihm kommt das Recht zu, das Volk gegen eventuelle Übergriffe der gesetzgebenden Körperschaften zu schützen. Er kann sogar die Tätigkeit des Parlaments durch seine Mißbilligung hemmen. Das Recht der Gesetzesinitiative steht in England dem König zu, während ein solches Recht der Präsident der Vereinigten Staaten nicht hat. Nichtsdestoweniger nimmt aber der Präsident bei der Gesetzgebung einen hervorragenden Platz ein, denn als Äquivalent für den Mangel der Gesetzesinitiative steht dem Präsidenten das Recht zu, den Gesetzesbeschluß des Parlaments durch seine Unterschrift zum Gesetz zu erheben oder, wenn er den Inhalt des Gesetzesbeschlusses nicht billigt, denselben innerhalb von zehn Tagen dem Parlament mit der Darstellung der Gründe seiner Mißbilligung zurückzureichen.

Theoretisch hat dieses weitgehende Vetorecht eine Beschränkung darin, daß, wenn der verworfene Gesetzesbeschluß von beiden Häusern mit Zweidrittelmajorität abermals angenommen wird, dieser Gesetzesbeschluß einer weiteren Bestätigung durch den Präsidenten nicht mehr bedarf. In der Praxis wird aber dieses präsidiale Vetorecht noch weiter dadurch ausgedehnt, daß der strittige Gesetzesbeschluß ohne weiteres unbedingt hinfällig wird, wenn innerhalb der genannten Frist die Vertagung des Parlamentes oder seine Beendigung durch Zeitablauf erfolgt. Die Praxis hat gezeigt, daß die Präsidenten verhältnismäßig wenig von ihrem Vetorecht Gebrauch gemacht haben. In Amerika kann man die Merkwürdigkeit beobachten, daß ein Präsident, der sein Vetorecht kräftig ge-

braucht, an Popularität sehr gewinnt. Hier äußert sich das Volk unbedingt im Sinne der Notwendigkeit einer starken Regierungsgewalt. Es zeigt sich, daß in Nordamerika die unmittelbaren Beziehungen zwischen dem Volk und den höchsten Regierungsorganen des Staates recht lebhaft sind. Neben dem Präsidenten, eigentlich ihm subordiniert, steht dann die Regierung. Allerdings darf man sich unter dem Wort: „amerikanische Regierung" nicht ein solches Kollegium von Beamten vorstellen, wie man das bei allen europäischen Staaten zu tun gewohnt ist. Es ist nämlich die Zweiteilung der Regierungsgewalt in Amerika rechtstheoretisch gar nicht gegeben. Denn jene Männer, die als Einheit zusammengeschlossen die Regierungsgeschäfte besorgen, sind nicht wie die Regierungsmitglieder europäischer Staaten unmittelbare Organe des Bundesstaates. Sie sind vielmehr nur Hilfspersonen des Präsidenten, der sich ihrer Dienste bedient, weil er alle Regierungsgeschäfte teils wegen mangelnder Fachkenntnis, teils wegen der Unmöglichkeit, alle Arbeit allein zu leisten, von sich abwälzen muß. Die Ernennung dieser Staatssekretäre steht dem Präsidenten zu; der Ernennungsakt ist aber an die Zustimmung des Senats gebunden. Diese einengende Vorschrift ist aber tatsächlich nur zu einem reinen Formalakt geworden. Es ist bisher kein Fall bekannt, daß der Senat gegen einen vom Präsidenten ernannten Staatssekretär Einwendungen erhoben hätte. Dieses passive Verhalten des Senates, dieses konsequente Festhalten an der Nichtausübung eines Rechtes kann man, da das Gewohnheitsrecht auf allen Gebieten des amerikanischen Rechts noch immer Rechtsquelle ist und derogierende Kraft hat, dahin auslegen, daß der Präsident in seiner Ernennung der Staatssekretäre tatsächlich völlig nach freiem Ermessen handelt. Die Entlassung der Staatssekretäre ist nicht einmal der formellen Einschränkung, die für die Ernennung gilt, unterworfen. In der Praxis ist somit der Satz vollkommen gerechtfertigt, daß der amerikanische Präsident hinsichtlich der Ernennung und Entlassung seiner Staatssekretäre völlig unabhängig ist. Gegenteilig allerdings Georg Jellinek[1]). Aber auch er gibt zu, daß Konflikte zwischen Senat und Präsidenten durch politischen Takt vermieden werden, womit doch nichts anderes gesagt wird, als daß in der Praxis die tatsächlichen Verhältnisse das formelle Recht in den Hintergrund drängen. Auf Seite 728 a. a. O. sagt Jellinek wörtlich: „In der Union hingegen ist der

[1]) Allg. Staatslehre, S. 556.

Präsident vom Kongreß unabhängig, nicht nur kraft des verfassungsmäßigen Ausschlusses der parlamentarischen Regierung, sondern auch deshalb, weil der Kongreß nur begrenzte Gesetzgebungsgewalt hat und an den verfassungsmäßigen Kompetenzen des Präsidenten nicht zu rütteln vermag."

Im Verhältnis zur parlamentarischen Vertretung ist der Präsident insofern beschränkt, als ihm weder als Staatsoberhaupt noch als Chef der Exekutive ein Recht zusteht, den Kongreß aufzulösen [1]) und Neuwahlen auszuschreiben. Dagegen haben auch beide Häuser des Kongresses kein Recht, das Zusammentreten der gesetzgebenden Körperschaften zu einer anderen als der gesetzlich bestimmten Zeit zu verlangen. Eine Vertagung für länger als drei Tage setzt in der Regel die Zustimmung beider Häuser voraus; kann diese nicht erzielt werden, so bestimmt der Präsident den Zeitraum der Vertagung.

Die Auflösung des Parlaments vor Ablauf der Legislaturperiode ist auch theoretisch nicht möglich, denn wenn auch der Präsident der Union im Vergleich zu anderen republikanischen Staatsoberhäuptern weitgehende Rechte besitzt, so liegt doch das Schwergewicht der Gesetzgebung und die Kontrolle der Verwaltung beim Senat. Loening [2]) bemerkt hierzu: „Wirkliche Konflikte zwischen der Exekutive und der Legislative kann es insofern nicht geben, als die Exekutive stets der größeren Macht der Legislative weichen muß, und nicht mit der Verfassung zu vereinbarende Akte der Legislative durch die Gerichte als nichtig anerkannt werden."

Eines der wichtigsten Rechte des Präsidenten ist das Recht des Vetos: er kann innerhalb von zehn Tagen ein Gesetz an das Haus, aus dem es hervorgegangen ist, mit seinen Gegenbemerkungen zurückschicken. Das Veto des Präsidenten soll begründet sein. Es ist aber nicht daran gebunden, daß verfassungsrechtliche Bedenken wegen des Gesetzesinhalts geltend gemacht werden. Eine Zurücknahme des Vetos ist ausgeschlossen.

Ganz besonders zu bemerken ist, daß der Präsident sich von einem konstitutionellen Monarchen insoweit unterscheidet, als dieser unverantwortlich ist und zur staatsrechtlichen Geltung aller seiner Handlungen die ministerielle Gegenzeichnung erforderlich ist. Die Handlungen des Ministers in den Vereinigten Staaten

---

[1]) Freund, S. 108.

[2]) Loening, a. a. O., S. 112.

hingegen sind rechtlich Handlungen des Präsidenten. In erster Linie ist daher dieser verantwortlich, ohne daß dadurch die Mitverantwortung des Ministers absolut ausgeschlossen wäre. Auf jeden Fall ist der Minister verantwortlich, insoweit es sich um ein Amtsvergehen handelt; also er haftet wie jeder übrige Beamte, der einen gesetzwidrigen Befehl seines Vorgesetzten vollzieht. Eine Regierung als Gesamtheit, so wie sie in den europäischen Verfassungen gegeben ist, ist in Amerika nicht vorhanden. Die Stellung des Präsidenten der Vereinigten Staaten unterscheidet sich insbesondere hinsichtlich der Geltendmachung der Verantwortlichkeit des Präsidenten von anderen Verfassungen dadurch, daß die parlamentarischen Vertretungskörper ein Anklagerecht gegen den Präsidenten nicht haben, sondern daß die Verantwortlichkeit desselben nur dem Volke gegenüber besteht. Die politische Verantwortung der Staatssekretäre besteht aber nur dem Präsidenten gegenüber. Der Kongreß kann das Erscheinen der Staatssekretäre verlangen und sie zur Äußerung veranlassen. Dagegen haben aber die Staatssekretäre weder die Pflicht noch das Recht, die Politik des Präsidenten vor dem Parlament darzulegen oder zu rechtfertigen. Die Erklärung eines Regierungsprogramms kennt somit das amerikanische Recht nicht. Die logische Folge davon ist, daß eine gegen die Regierung oder den Präsidenten erfolgte Parlamentsabstimmung politisch insofern ohne Bedeutung ist, als, mögen noch so viele ablehnende Abstimmungen erfolgen, sich daraus weder für den Präsidenten noch für die Staatssekretäre als notwendige Konsequenz der Rücktritt vom Amte ergibt. Ja, selbst eine noch so große Zahl solcher Abstimmungen kann nicht einmal den Präsidenten zwingen, seine Verwaltungsmaßnahmen zu ändern, so lange sich seine Tätigkeit innerhalb der durch die Verfassung gezogenen Grenzen bewegt. Denn weder Präsident noch Staatssekretäre leiten ihre Macht von den beiden Häusern des Parlaments ab. Es kann daher vorkommen, daß ein auf das republikanische Parteiprogramm gewählter Präsident einer demokratischen Mehrheit in beiden Häusern des Parlaments gegenübersteht. In einem solchen Falle ist er sogar nach der allgemeinen Meinung moralisch verpflichtet, die Politik jener Partei zu befolgen, auf deren Programm er gewählt wurde[1]); Bryce vergleicht das Verhältnis der Staatssekretäre zum Präsidenten in den Vereinigten Staaten mit dem

[1]) Bryce, Bd. I, S. 66.

Verhältnis zwischen einem absoluten Monarchen und seinen Ministern.

Aus dem eben Angeführten ergibt sich die Tatsache, daß der Präsident der Vereinigten Staaten jene starke Regierung ist, die ein so großes Land haben muß, um bestehen zu können. Bryce a. a. O. meint allerdings, daß die Machtkonzentration beim Präsidenten doch nicht so gefährlich sei, weil seine Amtsdauer eine verhältnismäßig kurze ist, das politische Leben sich in Amerika tatsächlich in voller Öffentlichkeit abwickelt, und das Volk daher reichlich Gelegenheit hat, sich über die Erledigung der Regierungsgeschäfte jederzeit ausreichend zu informieren.

Die einzelnen Gliedstaaten der Union sind Staaten im Sinne der allgemeinen Staatslehre, denn sie haben eine Staatsgewalt, ein Staatsterritorium, ein Staatsvolk. Ihre Beziehungen zum Bund entziehen sich schon wegen Raummangels der Besprechung in der vorliegenden Arbeit. Man muß sich daher darauf beschränken, im allgemeinen festzustellen, daß, wie in allen Bundesstaaten, die Kompetenz des Bundes der der Glieder vorangeht, und daß der Bund auch rechtlich befugt ist, seine Kompetenz auf Kosten der Gliedstaaten zu erweitern. Die Grundzüge des Verfassungsrechts in diesen Gliedstaaten lassen sich auf den Stammbaum der englischen Verfassung zurückführen. An der Spitze der einzelnen Staaten steht ein Gouverneur, der im Vergleich zum Präsidenten des Bundes, soweit es sich um die Gesetzgebung handelt, ungefähr die gleichen Rechte ausübt. Er wird vom Volke des betreffenden Gliedstaates gewählt. Hinsichtlich seiner Verwaltungsbefugnisse ist zu bemerken, daß er — entgegen dem Bundespräsidenten — nicht jenes weitgehende Recht der Beamtenernennung hat wie dieser. Der Unterschied der beiden Gewalten kennzeichnet sich hauptsächlich dadurch, daß die Stellung des Bundespräsidenten zentralistischer Natur ist, die der Gouverneure aber dezentralistisch. Der Bundespräsident ist der Herr der Regierungsorgane, der Gouverneur hingegen lediglich das Aufsichtsorgan derselben [1]).

Als man noch in der Vorkriegszeit im österreichischen und später auch im reichsdeutschen Parlament die Hilfe der bewaffneten Macht gegen einzelne Parlamentarier in Anspruch nahm, so meinte die Kritik, daß in diesen Fällen tatsächlich eine Verfassungsverletzung erfolgt sei. Hält man sich die deutsche Verfassung von

[1]) Freund, a. a. O., S. 148—153.

1871 sowie das österreichische Staatsgrundgesetz über die Reichsvertretung vom 21. XII. 1867 vor Augen, so muß man sagen, daß diejenigen, welche in der Verwendung polizeilicher und militärischer Kräfte zur Aufrechterhaltung der Ordnung im Parlament eine Verfassungsverletzung sahen, recht hatten. Andererseits konnte man sich aber nicht der Anschauung verschließen, daß auch in Parlamenten mitunter Zustände eintreten können, die durch die gewöhnlichen parlamentarischen Disziplinarmittel des Parlamentspräsidiums nicht beseitigt werden können. Die deutsche Reichsverfassung von 1919 scheint aus dieser Tatsache die nötige Konsequenz gezogen zu haben, denn nach ihr hat der Präsident (Art. 33, Absatz 4) eine Ordnungsgewalt, die Hatschek (Bd. I, S. 438 ff.) als etwas stärkeres als die bloße Disziplinargewalt ansieht und aus ihr die Folgerung der Zulässigkeit, tatsächlicher Gewaltsanwendung gegen die Parlamentsmitglieder ableitet. Bei der allgemein verbreiteten Meinung, daß die Vereinigten Staaten von Nordamerika, sowohl was den Bundesstaat als auch die Gliedstaaten betrifft, den Typus des rein demokratischen Staates darstellen, dürften die Ereignisse, die sich im Dezember 1927 im Staate Oklahoma abspielten, auf den ersten Blick als Verfassungsverletzung, ja als Staatsstreich anzusehen sein [1]). Der Tatbestand ist der, daß der Staatspräsident das Parlament, dem ein Selbstversammlungsrecht nicht zusteht, und das sich gegen den Willen des Staatspräsidenten versammelt hatte, unter Aufgebot einer Militärmacht zum Auseinandergehen zwang. Der Gouverneur des genannten Staates hat jedoch in diesem Falle nicht willkürlich gehandelt. Er wandte sich an den obersten Gerichtshof des Staates um ein Gutachten, ob er Gewalt gegen das Parlament anwenden dürfe. Dieses Gutachten ging dahin: Das Parlament habe nicht das Recht, selbständig zusammenzutreten, der Gouverneuer sei befugt, dessen Zusammentritt gewaltsam zu verhindern. — Hier zeigt sich ganz deutlich ein rechtliches und tatsächliches Anerkenntnis des Satzes, daß eine starke Regierung im weiteren Sinne eine absolute Notwendigkeit ist und im Interesse des Staates geschützt werden muß. Rein rechtlich liegt hier ein Konflikt zwischen zwei sekundären, aber unmittelbaren Staatsorganen vor, die zur Amtsausübung gleichmäßig durch die Wahl des Volkes berufen werden. Inwieweit die Tatsachen, die bei dem Einschreiten des Präsidenten gegen das Parlament zu Grunde liegen, einwand-

[1]) Neue Freie Presse, Wien, 13. XII. 1927.

frei sind, kommt erst in zweiter Linie in Betracht. So wird dem Gouverneur vorgeworfen, er habe sich bei der Verwaltung des Staates Unregelmäßigkeiten zu Schulden kommen lassen und habe, um der Verantwortung darüber zu entgehen, die Einberufung des Parlaments nicht vorgenommen. Für die rechtliche Seite des Vorgehens des Gouverneurs ist ausschließlich maßgebend die Entscheidung, die der oberste Gerichtshof des Staates traf und die dahin ging, daß die Versammlung des Parlaments ohne Zustimmung des Gouverneurs ungesetzlich sei. Die unmittelbare Folge der Parlamentsauflösung war dann die Verhängung des Belagerungszustandes durch den Gouverneur.

Für die vorliegende Arbeit ist diese Tatsache insoweit von Bedeutung, weil sie den Beweis dafür liefert, daß selbst in einem von vornherein auf demokratischen Grundsätzen aufgebauten Staate dem Parlament gegenüber ein Gegengewicht geschaffen werden muß, um in Fällen der Not die Ordnung aufrecht zu erhalten. Mag nun diese Vorkehrung unter dem Titel der Diktatur oder der Notverordnung auftreten, Tatsache ist, daß eine Ausschaltung des Parlaments durch Regierungsorgane überhaupt unter bestimmten Voraussetzungen möglich ist. Für unsere europäische, speziell deutsche Rechtsauffassung erscheint es merkwürdig, daß ein derartiger Fall der Ausschaltung der Parlamentstätigkeit durch ein anderes Staatsorgan (Regierung im weiteren Sinne) in der Verfassung nicht ausdrücklich genannt erscheint, und daß es daher erst einer Entscheidung des obersten Gerichtshofes des Staates bedurfte, um die Maßnahmen des Gouverneurs als gerechtfertigt zu erklären. Dieser Umstand findet seine Begründung darin, daß das amerikanische Staatsrecht nur zum geringsten Teil Gesetzesrecht ist, zum größten Teil aus Gewohnheitsrecht besteht, und daß für dessen Fortbildung, wie das überhaupt im gesamten angelsächsischen Rechtsgebiet üblich ist, die Rechtssprechung der Gerichte präjudizialen Charakter hat.

Eine politische Betätigung, wenn man darunter das Aneinanderprallen der politischen Parteien versteht, der politische Kampf, ist in gleichem Umfange und in derselben Intensität wie in Europa der Innenpolitik der Vereinigten Staaten völlig fremd. Der Nichtamerikaner meint allerdings auf den ersten Blick annehmen zu dürfen, daß die beiden großen Parteien des Landes, die Demokraten und die Republikaner, mit dem Zweiparteiensystem zu identifi-

zieren sind, so wie es in England seit Jahrhunderten und im neuen Österreich seit 1920 üblich ist.

Wenn der Europäer nach Amerika kommt, oder sich die Mühe nimmt, amerikanische Zeitungen durchzuarbeiten, so wird er von selbst vor die Frage gestellt: durch was unterscheiden sich die beiden großen politischen Parteien, denen die überwiegende Mehrzahl der Bürger der Union anhängen, voneinander? [1]) Was ist das Programm der Demokraten, was ist das Programm der Republikaner? Die Antworten, die der Frager im Lande selbst bekommt, sind auch dann, wenn sie von gebildeten Männern gegeben werden, unklar. Aus allen langatmigen Erklärungen von beiden Seiten kann der Nichtamerikaner ohne eingehendes Studium etwas Positives nicht entnehmen. Die Erklärungen allein, ohne Erläuterung eines praktisch erfahrenen Sachkenners, die man auf diesem Wege erlangt, teilen dasselbe Schicksal wie die Lektüre amerikanischer staatsrechtlicher Schriftsteller. Es sei hier auf zwei ganz hervorragende Namen hingewiesen, nämlich auf James M. Beck, Die Verfassung der Vereinigten Staaten von Nordamerika, deutsche Ausgabe von Alfred Friedmann, 1926, und N. M. Butler, Der Aufbau des amerikanischen Staates, deutsche Ausgabe eingeleitet von Ago von Maltzan, 1927. Wer an die Lektüre dieser beiden Werke herantritt und nicht schon vorher Kenntnisse des amerikanischen staatsrechtlichen und politischen Lebens hat, wird damit wenig anzufangen wissen. Auf keinen Fall kann man sich aus derartiger Literatur ein systematisches Bild vom Staat und von der Politik der Union machen.

Bei näherem Zusehen wird man aber finden, daß eine wirkliche prinzipielle scharfe Scheidung der Programme beider Parteien nicht vorhanden ist [2]). Speziell bei der Gesetzgebung im engeren Sinne stehen sich diese beiden Parteien nicht feindlich und ablehnend gegenüber. Auch sind sie nur dem Namen, nicht aber dem Wesen nach geschlossene Einheiten. Sie gliedern sich vielmehr in mehr oder minder bedeutende Gruppen. So haben die Republikaner einen progressistischen Flügel, der sehr oft bei der Abstimmung in Gesetzgebungssachen mit der demokratischen Partei stimmt. Die Demokraten hingegen zeigen die Unterteilung in kleine Gruppen

---

[1]) Bryce II, S. 11 ff.

[2]) Ausführungen des Wiener Staatsrechtslehrers Joseph Redlich, z. Z. Professor in Cambridge (Mass.), Neue Freie Presse, 25. XII. 1925.

noch mehr. Auch haben sie keinen allgemeinen, als Parteihaupt anerkannten Führer und verhalten sich in sehr vielen Fällen politisch passiv. Eine Opposition gegen die Regierung des republikanischen Präsidenten bildet die demokratische Partei nicht. Dem Europäer, der gerade in der Gegenwart täglich und stündlich den Kampflärm der Politik hören muß, und der manchesmal sich die Frage stellt, welches Ende ein derartiger, die Volksentwicklung hindernder Kampf nehmen soll, kommt der wahre Grund, warum in den Vereinigten Staaten eine solche Befehdung nicht zu bemerken ist, gar nicht zur Erkenntnis. Fragt man aber im Lande selbst oder bei Kennern des politischen Lebens nach diesem Grunde, so erhält man folgendes zur Antwort: „Es fällt niemand ein, ein wirkliches, tiefer als die Oberfläche berührendes Interesse an den Arbeiten und Debatten des Kongresses zu nehmen. Selbst die Berufspolitiker halten sich nur an die Oberfläche, zeigen Interesse hauptsächlich für Personalfragen, im günstigsten Falle auch für Gesetzesentwürfe, deren Objekte die großen Massen interessieren". Nun sind aber nach der Ansicht Joseph Redlichs derartige Probleme von tiefgehendem, allgemeinem Interesse in der Gegenwart in Nordamerika kaum vorhanden. Im Gegensatz zu den Parlamentsverhandlungen wendet sich das Interesse der Richter, der Anwälte, der Wirtschaftsführer und der Gebildeten im allgemeinen in weit größerem Maße den Entscheidungen des obersten Gerichtshofes in Washington zu. Die Verhandlungsprotokolle und Beschlüsse der parlamentarischen Kollegien treten in ihrer Bedeutung wesentlich zurück. Es mag sein, daß ein Grund hierfür auch in der anglosächsischen Rechtsbildung zu finden sein dürfte, die den Präjudizialerkenntnissen der Gerichte als Rechtsquelle besondere Bedeutung einräumt, während das Gesetzesrecht — abgesehen von dem Mangel jeder Kodifikation — in den meisten Fällen ebenfalls vom einzelnen Rechtsfall ausgeht und daher rein singuläre Bedeutung hat. Sagen ja die meisten englischen Juristen, daß der Richter durch seine Präjudizialerkenntnisse weit eher mit dem praktischen Leben in Verbindung kommt, als dies beim kodifizierten Recht der Fall ist, welches immer auf historischen, also der Vergangenheit angehörenden Tatsachen aufgebaut ist. Von einigem allgemeinen Interesse ist z. B. die Frage, ob von den direkten Steuern des kommenden Finanzjahres 250 oder 400 Mill. Dollar erlassen werden sollen. Es ist dies eine wirtschaftliche Frage und wird nur insofern zur politischen Frage, als dieser Nachlaß in erster Linie gerade den Reichen und Begüterten

zustatten kommt. Das Um und Auf des privaten und öffentlichen amerikanischen Lebens ist die Wirtschaftsfrage, — prosperity — beherrscht die Öffentlichkeit. Der Wohlstand der Volkswirtschaft und der Privatwirtschaft ist die treibende Kraft im amerikanischen Volke. Der gewöhnliche Mann bringt dies durch die landesübliche Frage zum Ausdruck: „Wieviel Dollar machst du?"

Das ganze politische Leben erschöpft sich gegenwärtig in den durch die Wahlen bedingten Personalfragen und in der Alkoholfrage. Prohibition ist das hauptsächlichste Problem der öffentlichen Debatten in der Gegenwart. Stärker als der Kongreß und alle parlamentarischen Körperschaften ist der Präsident. Er hat tatsächlich die Initiative in der Politik in weit höherem Maße in der Hand als der Senat und das Repräsentantenhaus. Aber auch diese überragende Stellung des Präsidenten zeigt politische Wirkung erst dann, wenn sie durch eine Person besetzt ist, die politisch eingestellt ist. Der gegenwärtige Präsident ist dies aber nicht; er ist eine mehr passive Natur, lehnt Neuerungen gern ab und sucht im Staatshaushalt überall zu sparen. Er bringt die überragende Bedeutung der prosperity bei jeder Gelegenheit in öffentlicher Rede zum Ausdruck und zur Geltung, und mit ihm sind die meisten führenden Männer der Anschauung, daß die Grundlagen des Wohlergehens der Nation nur ein Erziehungsresultat der 140 Jahre alten Bundesverfassung sind. Diese Verfassung gilt als Heiligtum und als Zeichen der Bevorzugung des Landes durch die göttliche Vorsehung. Man sagt, die Nation verdient den Wohlstand, den sie besitzt, sie hat ihn mit ihrer Arbeit geschaffen und arbeitet rastlos weiter. Die notgedrungene Folge dieser Tatsache ist die Ansicht, Amerika braucht keine innere Politik, keine Kämpfe der Glieder der Nation untereinander. Der Amerikaner meint dementsprechend, daß die verschiedenen politischen Kämpfe in Europa, die Partei- und Klassenkampfdifferenzen ihren Grund lediglich in dem Fehlen der prosperity in Europa haben.

Diese allgemein im ganzen Lande verbreitete Ansicht ist allerdings nicht unwidersprochen. Es gibt gerade unter den Gebildeten und wissenschaftlich geschulten Männern Personen, die der gegenteiligen Meinung sind, daß die wachsende prosperity den Untergang der Demokratie und mit ihr der amerikanischen Nation verursachen werde. Denn die Macht der einzelnen Finanzgrößen ist bereits in der Gegenwart im Lande so stark, daß man nicht irregeht, von einer Plutokratie zu sprechen. Redlich führt auch Beispiele

hierfür an, daß gerade bei der Besetzung diplomatischer Posten nicht die Fähigkeiten des Kandidaten, sondern die Höhe des Kapitals der hinter dem Kandidaten stehenden Finanzgruppe ausschlaggebend ist. Weiter weist Redlich darauf hin, daß in der Gegenwart nur der Durchschnittspräsident möglich ist, nämlich ein Durchschnittsmensch, der eigene individuelle Ansichten über die Menschen, über Gott und die Welt, über soziale und kulturelle Probleme nicht hat. Amerika wird heute beherrscht von der Durchschnittlichkeit, von der Normalität, mit anderen Worten, von dem westlichen Massenproblem, das dem Bolschewismus sehr nahe verwandt und von ihm nur in der Form verschieden ist. Je weiter man diese beiden Richtungen verfolgt, desto mehr zeigt sich ihre Gleichartigkeit, aber auch ihre Kulturfeindlichkeit sowie die Tatsache, daß Europas Kultur von zwei großen Feinden bedroht ist, der eine: das bolschewistische Rußland, der andere: Amerika mit seiner Durchschnittlichkeit und seiner Normalität, schärfer ausgedrückt mit seiner Kulturlosigkeit. Den Amerikaschwärmern aber, die in Deutschland eine öffentliche Funktion ausüben, muß man ein ernstes caveant consules zurufen.

„Jeder Europäer, der Amerika kennt, weiß das alles, gibt es jedem anderen Europäer zu, doch keiner sagt und schreibt es offen. Ist die Macht des Geldes wirklich so groß? Und ist sie so wichtig? — Mir scheint hier eine Gefahr vorzuliegen, der vorzubeugen wichtiger sein müßte. Es droht, daß unsere durch Jahrhunderte schwer errungenen sittlichen Erkenntnisse unterdrückt werden, daß unser Geschmack heruntersteige, daß die Freiheit gemordet werde[1])."

Japan.

Der Feudalstaat — der Shogun.

Bei der Beurteilung der japanischen staatsrechtlichen und politischen Verhältnisse muß man sich darüber klar sein, daß der Europäer und der Asiate die verschiedenste Stellung zu den Äußerun-

[1]) Diese Worte rühren zwar nicht von einem Juristen her, sie treffen aber die Sache voll und ganz. Ferruccio Busoni schließt mit diesen Worten einen Brief, den er am 21. Juli 1915 aus New York an die Vossische Zeitung, Berlin, schrieb, der aber von dieser Zeitung erst am 27. Mai 1928 veröffentlicht wurde. Busoni war ein Kulturmensch höchsten Ranges, der mit einer seltenen kulturellen Universalität Leben und Welt sah; leider vermindert sich die Zahl solcher Männer immer mehr. An ihre Stelle treten die krassen Materialisten, denen Amerika als Idol erscheint (Alfred Kerr, Emil Ludwig usw.).

gen des menschlichen Lebens einnehmen: schon rein äußerlich zeigt die Kultur der führenden asiatischen Völker — Inder, Chinesen, Japaner — ein ganz anderes Bild, als man dies in Europa beobachten kann. Japans Europäisierung ist nur eine Oberflächenerscheinung, die man auch als Verteidigungsmittel im Kampfe um die völkerrechtliche und staatsrechtliche Unabhängigkeit des Reiches ansehen kann [1]).

Was nun die geistige Entwicklung anbelangt, so ist der Europäer individualistisch, der Asiate kollektivistisch eingestellt. Der Begriff: „Masse Mensch" ist ein uralter asiatischer Begriff, und gerade Japan zeichnet sich durch eine besondere kollektivistische Denkungsart seines Volkes aus. Der Einzelne bedeutet nicht viel, meistens nichts. Er wirkt nur als Atom der Masse. Gerade der Aufbau des japanischen Staates und die Hingabe des Einzelnen an die nationale Idee zeigt ein Untergehen des Einzelnen im Staate noch weit mehr, als dies im alten Rom der Fall war. Die Aufopferung für das Vaterland war in Rom stets mit dem persönlichen Ruhm verbunden, in Japan hingegen ist dies nicht der Fall. Die Idee der Masse vernichtet die Beziehungen des Einzelnen zu seinen Leistungen [2]). Diese sind da, sie existieren aber nur für die Gesamtheit und sind aus derselben entstanden. Ein derartiges Aufgehen des Einzelnen in den Zwecken der Gesamtheit ist dem modernen Europäer fremd. Man könnte nur eine einzige Erscheinung damit vergleichen, das ist der Jesuitenorden. Dort ist auch der Einzelne trotz der größten, persönlichen Leistungen nichts. Vielleicht sind die Erfolge, die dieser Orden im fernen Osten erzielt hat, zum Teil durch die gleiche, organisatorische Einstellung des Einzelnen bedingt gewesen [3]).

---

[1]) Näheres hierüber: Emil Lederer, Japans Gesellschaft und Wirtschaft im Übergang, Neue Rundschau, Sept. 1927, S. 225.

[2]) Es ist hier als eine analoge Erscheinung der Mensch des Mittelalters zu nennen: „Aber dies ist das Merkwürdige: unmittelbar Persönliches wissen wir fast nichts. Auch dies ist bezeichnend für einen mittelalterlichen Menschen: diese Menschen zeigen sich nicht. Sie stehen in dem ganz besonderen, alle verbindenden Lebensschwung. Aus dem Allgemeinen gewoben, wirken sie ins Allgemeine. Also dienen sie Gott. Was braucht's darüber hinaus?" Paul Th. Hoffmann, Der mittelalterliche Mensch, Gotha 1922, S. 138 (über Notker den Deutschen).

[3]) Ausführliche Daten über die Geschichte der japanischen Reformen, insbesondere staatsrechtlicher Natur bis 1880 finden sich bei Black J. R., Young Japan, London 1880—1881, 2 Bände. Ferner geben einen guten Überblick über die japanischen Zustände auch die vom Japanischen Finanzministerium seit 1909 bis zum Kriege in deutscher, von da an in französischer Sprache herausgegebenen finanziellen und wirtschaftlichen Jahrbücher.

Wie das Deutsche Reich aus dem Zusammenschluß der deutschen Stämme zu einem Feudalstaat geworden ist, ebenso entwickelte sich der japanische Staat der Gegenwart aus dem Feudalstaate. Während jedoch der deutsche Feudalismus ein rein nationales Produkt war, traf dies in Japan nicht zu. Denn die feudale Staatsorganisation wurde von den Japanern im 5. Jahrhundert n. Christi Geburt aus China rezipiert. Bis dahin kann man annehmen, daß in Japan ein Staat nach unseren modernen Begriffen nicht vorhanden war. Das Volk gliederte sich in Stämme und Geschlechtsgemeinschaften. Nach der Rezeption des chinesischen Beamtenstaates zeigt sich eine ähnliche Entwicklung wie in Deutschland nach der Teilung des fränkischen Reiches. In beiden Fällen wurden, da die Naturalwirtschaft nahezu ausschließlich herrschte, die Beamten durch Landzuweisung entschädigt. Dieser Beamtenstand entwickelt sich, ähnlich wie im deutschen Reiche, nachdem die Reichsämter erblich geworden waren, zu einem Lehensadel. Die mächtigeren Lehensleute, die über einen größeren Bezirk gesetzt waren, waren ursprünglich die Statthalter, die sich dann zu Landesfürsten entwickelten, welche die unmittelbaren Lehensleute des die Oberhoheit über das ganze Land ausübenden Oberfürsten waren. Ebenso wie im Deutschen Reiche die Landesfürsten darnach trachteten, die Zentralgewalt zu schwächen und die eigne Gewalt zu stärken und auszudehnen, so suchten auch die japanischen Lehensträger ihre Macht zu erweitern und sich unabhängig von zentralen Oberfürsten zu stellen. Ebenso wie im Deutschen Reich sank die Zentralgewalt zu einem nur repräsentativen Amte herab. Dieser Zustand währte bis ins 16. Jahrhundert unserer Zeitrechnung. Von da ab findet sich die für die Entwicklung des japanischen Staatsrechtes so wichtige und folgenreiche Trennung der Staatsgewalt in Kaiser und Shogun. Die Shogunatsverfassung wurde von Jyeyasu (1603—1605) begründet und von seinem Enkel Jyemitsu (1623—1651) beendet. Das Shogunat war in der Familie Tokugawa erblich [1]).

Der Shogun vereinigte in seiner Person alle militärische und politische Gewalt und unterdrückte die einzelnen Lehensfürsten nach und nach völlig. In der Blütezeit des Shogunats — im 18. Jahrhundert unserer Zeitrechnung — war dessen Macht so groß, daß sich ein Drittel des ganzen Landes in seinem unmittelbaren Besitz befand, und die Hälfte aller Lehensfürsten ihm untertan war.

[1]) Weber, Weltgeschichte 1922, Bd. III, S. 804, ferner Crome, S. 263 u. Krause, F. E. A., Geschichte Ostasiens, 1925, Bd. II, S. 226 ff.

Theoretisch war der staatsrechtliche Zustand der, daß als zentrales, das ganze Land einigendes Organ der Kaiser galt, während der Shogun der erbliche Träger der Regierungsgewalt war. In der Praxis aber übte der Shogun eine völlig absolute „Alleinherrschaft" über den ganzen Staat aus. Neben den, dem Shogun unmittelbar unterstellten Fürsten gab es noch den adligen Ritterstand, der, ähnlich wie die deutschen Ritter des Mittelalters, ein erblicher Soldatenstand war, nämlich die Samurai. Diese waren teils Dienstmannen des Shoguns (Reichsritter), teils Dienstmannen des Lehensfürsten.

Anfänglich war das Amt des Shoguns ein Kriegsamt, das nur durch persönliche Tugend und Tapferkeit, durch Mut und stete Tatbereitschaft erworben werden konnte. Nachdem das Shogunat aber im 18. Jahrhundert seinen Höhepunkt erreicht hatte, wurden die einzelnen Inhaber dieses Amtes bequem und entzogen sich jeder Betätigung. Sie überließen die Ausübung der Staatsgewalt den ihnen untergeordneten Samurais. In der letzten Zeit, knapp vor dem Umschwung, wurde Japan tatsächlich weder vom Kaiser noch vom Shogun beherrscht, sondern lediglich von den aus der Mitte der Samurais genommenen Verwaltungsbeamten. Es ist daher sehr leicht begreiflich, daß die Funktionäre dieser Beamtenherrschaft Umsturzbewegungen um so mehr zugänglich sein mußten, als sie bei einer Staatsumwälzung nur gewinnen, dagegen aber infolge ihrer Besitzlosigkeit nichts verlieren konnten. Es kam dieser tatsächlich herrschenden Schicht dann noch die Finanznot des Kaisers und des Shoguns zu Hilfe. Gerade die letzten Jahrzehnte vor dem Umsturz begann auch in Japan die Umstellung der Wirtschaft von der Natural- zur Geldwirtschaft. Der Staat aber betrieb trotzdem ausschließlich Naturalwirtschaft. Er erhielt als Zahlung für seine Steuern Reis und bezahlte seinerseits wieder mit Reis [1]). Die Samurai sahen in dem Shogun und den Lehensfürsten ihre Bedrücker, von denen sie sich zu befreien suchten.

Die Reformen von 1868.

Der Sturz des Shogunats erfolgte 1868 durch eine Vereinigung der südlichen Ritterschaften [2]) und des kaiserlichen Hofadels. Die Führer waren begabte, tüchtige Leute, die es verstanden, in

[1]) Näheres hierüber sowie über alle hier berührten wirtschaftl. Fragen bei Wächter: Die wirtschaftliche Entwicklung Japans, Erlanger Dissertation 1924, sowie Ostwald, Paul, Das moderne Japan, Berlin 1922.

[2]) Weber, Weltgeschichte, Bd. IV, S. 747 ff., Krause, a. a. O. S. 235.

verhältnismäßig kurzer Zeit Japan, insbesondere außenpolitisch, eine geachtete Stellung zu verschaffen. Aber auch sie hatten zweifellos nicht die Absicht, einen völlig neuen Staat zu schaffen, sondern meinten vielmehr, lediglich das alte Feudalwesen der westlichen Kultur anpassen zu können. Es bestand daher noch längere Zeit nach dem Umsturz das Institut der feudalen Landesfürsten fort und bildete ein Zwischenglied zwischen Kaiser und Volk. Bald aber gelang es, diese feudalen Teilfürsten zu zwingen, ihre Herrschaft dem Kaiser gegen Zahlung einer Geldentschädigung anzubieten. Wir haben es hier mit einer ähnlichen Erscheinung zu tun wie bei der deutschen Säkularisierung und Mediatisierung der rechtsrheinischen kleinen Landesfürsten infolge des Luneviller Friedens und des Reichsdeputations-Hauptrezesses von 1803. An Stelle dieser depossedierten Fürsten traten in Japan von der Regierung ernannte und von ihr abhängige Präfekten, besoldete Berufsbeamte. Damit war der Einheitsstaat begründet.

Ähnlich wie im deutschen Reiche auch nach der Verfassung von 1871 partikularistische Bestrebungen nicht aufhörten, war auch, und vielleicht in noch höherem Maße als in Deutschland, der Partikularismus als politisches Parteiprogramm in Japan von Bedeutung. Man darf aber hier auf keinen Fall Partikularismus mit Föderalismus identifizieren, denn der erstere sucht völlige Loslösung von jeder Bindung mit anderen Staaten; er ist reiner staatsrechtlicher Individualismus, während der Föderalismus eine Bindung verschiedener Staaten im allgemeinen Interesse derselben anerkennt, dagegen aber auf die Wahrung der berechtigten Einzelinteressen der Gliedstaaten besonders bedacht ist. Obwohl dieser Partikularismus in Japan infolge der großen Bedeutung des Familien- und Geschlechterverbandes im Orient im Volke großen Anhang fand, so wurde dennoch Partikularismus und Föderalismus in Japan bald überwunden und der Einheitsstaat zur durchgreifenden Geltung gebracht. Dieses Ergebnis ist aber keineswegs ein Produkt allgemeiner Tätigkeit, und auch nicht ein Produkt der Parlamentsberatungen, sondern ist ausschließlich das Werk der verschiedenen japanischen Regierungen. Diese waren und sind auch heute noch ausnahmslos starke Regierungen, denen das Volk im großen und ganzen gern Gefolgschaft leistet, weil es zur Einsicht gekommen ist, daß die großen Erfolge Japans in erster Linie den japanischen Regierungen zu verdanken sind [1]).

[1]) Vgl. Ostwald, Japans Entwicklung zur modernen Weltmacht, 1922, S. 46.

Daß der Übergang vom mittelalterlichen Feudalstaat zum modernen zentralistischen Einheitsstaat sich so rasch vollziehen konnte, findet einen seiner hauptsächlichsten Gründe in der geistigen Beweglichkeit des Japaners und in dessen rezeptiver Natur [1]). Jene Staaten, die Japan zuerst gegenübertraten, waren solche, die Volksvertretungen und moderne Verfassungen hatten. Von der europäischen Presse war die englische die erste, die in Japan zur Verbreitung gelangte. Aus derselben entnahmen die Japaner, daß ein Staat mit einem Parlament auf einer höheren Stufe der Kultur stehe als ein absolut regierter. Man strebte daher danach, möglichst bald ebensolche Einrichtungen im Lande zu haben wie die Engländer.

Diese Sehnsucht nach Reformen wurde aber auch durch die inneren Verhältnisse unterstützt, denn die Idee des Zentralismus ist in Japan alt [2]). Der Kaiser gilt nach japanischem Mythos als „Sohn der Sonne", und das ganze japanische Volk wird genealogisch als „Nachkommen der kaiserlichen Familie" angesehen. Auch ein gewisser theokratischer Zug zeigt sich in der ursprünglichen japanischen Weltanschauung. Die Japaner hielten sich für ein auserwähltes Volk der Götter, denen sie unmittelbaren Einfluß auf die Regierung des Staates zuschrieben.

Ähnlich wie die französische Revolution mit der Einberufung der Generalstände ihren Anfang nahm, wurden auch die Landesfürsten, die Daimios, zu einer Versammlung berufen, um eine neue Regierungsform zu finden. Neben dieser Versammlung aber tagte noch eine andere, von den neuen Machthabern zusammengerufene Versammlung von Notabeln, die sich nicht in so weitläufige Erörterungen einließ wie die erstere, sondern ein Regierungsprogramm entwarf und dessen Publikation durch den Kaiser erreichte. In diesem Programm wurde in Aussicht gestellt, daß von nun ab alle staatlichen Verfügungen nur nach vorangegangener öffentlicher Beratung erlassen und publiziert werden durften. Diese Reformversprechungen wurden jedoch nicht eingehalten, so daß sich eine neue Notablenversammlung 1869/1870 zusammenfand. Diese stand jedoch auf dem ständischen Prinzip, war somit reaktionär und nicht in der Lage, eine den modernen Ansprüchen genügende Verfassungsurkunde fertigzustellen. 1874 überreichte eine Anzahl fortschrittlich

---

[1]) Haushofer, Japan und die Japaner, 1923, S. 46.
[2]) Krause, a. a. O. S. 227.

gesinnter Männer dem Kaiser eine Denkschrift, welche die Einrichtung eines Parlaments verlangte. Die unmittelbare Folge dieses Schrittes war, daß durch kaiserliche Proklamation für das ganze Reich ein oberster Gerichtshof geschaffen und die Trennung von Justiz und Verwaltung durchgeführt wurde. Gleichzeitig wurde der Rat der Alten ins Leben gerufen, der die Regierungsvorschläge und eventuelle Petitionen zu begutachten hatte. Als weiteres konstitutionelles Element wurde durch Anordnung des Kaisers die jährliche Versammlung aller Provinzpräfekten[1]) ins Leben gerufen. Aber weder der Rat der Alten noch die Versammlung der Provinzpräfekten leisteten eine wirklich ersprießliche Tätigkeit. Der Träger der Staatsgewalt war völlig uneingeschränkt der Kaiser, der diese Gewalt allein nur durch die ihm verantwortliche Regierung ausübte.

Bei der Umgestaltung des japanischen Staatsrechtes zeigt sich als Merkwürdigkeit, daß man das schwer erkämpfte Prinzip des Militarismus und des Zentralismus teilweise aufgeben mußte, um auf dem Wege der Dezentralisation parlamentsähnliche Körperschaften zu schaffen. Das diesbezügliche Gesetz vom 22. Juli 1878 knüpfte an die Organisation des Staates in Präfekturen an und schrieb vor, daß bei jeder Präfektur eine gewählte Bezirksvertretung zu funktionieren habe. Das aktive und passive Wahlrecht für diese Vertretungen hatte eine Mindeststeuerleistung von 5 bzw. 10 Yen zur Voraussetzung. Diese Bezirkstage, die große Ähnlichkeit mit den preußischen Provinziallandtagen hatten, verfügten über das Recht, das Budget der Bezirksverwaltung zu bewilligen. Praktisch schien dieses Recht von um so größerem politischen Wert, weil der Staat den größten Teil seiner Ausgaben auf die Bezirke abwälzte. So sehr theoretisch diese Bezirkslandtage als Fortschritt zu begrüßen waren, ebensowenig war ihre praktische Tätigkeit zufriedenstellend.

In der Zeit von 1854—1880 entwickelte sich die japanische Presse nach dem englisch-amerikanischen Muster nicht nur äußerlich mit besonderer Schnelligkeit, sondern gewann auch nachhaltigen Einfluß auf das Volk. Gleichzeitig gewannen die politischen Parteien größere Bedeutung. Es entstanden politische Vereine, die sich die staatsrechtliche Ausbildung ihrer Mitglieder sowie die Herbeiführung einer konstitutionellen Verfassung zur Aufgabe stellten. Der Drang, westliche Einrichtungen dem eigenen Lande

[1]) Krause, a. a. O. S. 238.

dienstbar zu machen, konnte nicht mehr aus der Welt geschafft werden. Es kam 1881 zu politischen Unruhen, deren unmittelbare Folge eine wesentliche Entwertung des Papiergeldes war. Die Regierung versprach dann durch eine kaiserliche Proklamation vom 12. X. 1881 den Erlaß einer konstitutionellen Verfassung. Die politische Agitation wurde dadurch beruhigt. Man versuchte, gleichzeitig eine Reihe von Reformen einzuführen, studierte theoretisch und praktisch die westlichen Verfassungen. So wurde insbesondere Marquis Jto mit dem Auftrage nach Wien und Berlin entsandt, die österreichische und preußische Verfassung im Lande selbst zu studieren und sich über deren praktische Handhabung zu unterrichten. Gleichzeitig wurde die alte Zentralregierung in Japan aufgehoben, ein Staatsministerium mit einem Ministerpräsidenten an der Spitze als wirklichem Regierungschef geschaffen. Marquis Jto und Fürst Sanjo versprachen in der Form einer kaiserlichen Proklamation und in einem Regierungsprogramm folgende Reformen: verschärfte Verantwortlichkeit der Verwaltungschefs, Abbau einer großen Zahl von Staatsbeamten, Einführung von Staatsprüfungen, Sparsamkeit in der Verwaltung und anderes. Im Mai 1888 wurde neben dem Ministerium ein Staatsrat errichtet. Mitglieder desselben waren die kaiserlichen Prinzen, die Minister und eine Anzahl von durch den Kaiser ernannten Staatsräten. Gleichzeitig wurde ein Staatsrechnungshof gebildet, der dann sehr bald darauf zu einer von den Ministerien unabhängigen Behörde wurde.

Die Verfassung von 1889.

Die Verfassung Japans vom 11. Februar 1889 ist eine rein konstitutionelle. Träger der Staatsgewalt und, da Japan ein souveräner Staat ist, auch Träger der Souveränität, ist der Kaiser[1]). Das Volk hat keinen Anteil an der Staatsgewalt; es übt nur durch das Parlament eine Beschränkung der Gesetzgebungsgewalt des Kaisers aus. Zu bemerken ist, daß die Verfassung von 1889 sich nicht auf das ganze Gebiet des japanischen Staates erstreckte. Es gibt nämlich Gebiete, die der unmittelbaren ausschließlichen Herrschaft des Kaisers unterstellt sind, nämlich Hokaito, die Corillen-, die Ohasowara-Inseln, die Liukiu-Inseln sowie die kolonialen Neuerwerbungen.

[1]) Ostwald, a. a. O. S. 59.

Die Krone ist in Japan unverantwortlich. Diese Unverantwortlichkeit aber folgt hier nicht wie in Europa aus Rechtssätzen, sondern erscheint als Folge der göttlichen Qualität des Kaisers. Er kann somit kein Unrecht tun. Geschieht dennoch ein Verstoß gegen die Verfassung, so ist nicht nur die Handlung, sondern auch das Verschulden Sache des betreffenden Ministers. Die Rechte der Krone werden durch die jeweilige Regierung wahrgenommen. Es ist daher für die weiteren Ausführungen daran festzuhalten, daß in der Praxis überall dort, wo Rechte des Kaisers genannt werden, rechtlich Befugnisse der Regierung vorhanden sind. Besonders zu bemerken ist das weitgehende Notverordnungsrecht der japanischen Regierung, und dieses reicht bedeutend weiter als Art. 63 der preuß. Verfassung von 1850 und Art. 55 der preußischen Verfassung von 1920 und findet ein Analogon höchstens in dem § 14 des österreichischen Staatsgrundgesetzes über die Reichsvertretung vom 21. XII. 1867. Es kann nämlich die japanische Regierung durch Notverordnung alle Gebiete staatlichen Lebens regeln, sogar die Verfassung selbst abändern. Auch erstreckt sich nach Art. 9 der japanischen Verfassung das allgemeine Verordnungsrecht des Kaisers auf Rechtsverordnungen mit der einzigen Beschränkung, daß dadurch ein bestehendes Gesetz nicht verletzt werden darf. So kann auf Grund einer Novelle zur Verfassung durch kaiserliche Verordnung Geldstrafe bis zu 200 Yen oder Gefängnisstrafe bis zu einem Jahre verhängt werden. Dem Einfluß der Regierung ist nur das Gerichtswesen und die Oberrechnungskammer entzogen.

Auch kann der Kaiser bzw. die Regierung ohne Zustimmung des Parlaments das Heer oder die Marine vergrößern oder reorganisieren. Die Kriegserklärung und der Friedensschluß sind jedem parlamentarischen Einfluß entzogen. Das Recht zur Verhängung des Belagerungszustandes durch kaiserliche Verordnung ist in Art. 14 der Verfassung sowie durch das organische Gesetz von 1882 begründet. Die japanische Verfassung unterscheidet somit nach Art. 8 zwischen einem Notverordnungsrecht und einer kommissarischen Diktatur (Art. 14). Wenn man im deutschen Staatsrechte hinsichtlich der Befugnisse des Reichspräsidenten nach Art. 48 verschiedener Anschauung ist, so kann dies nicht im japanischen Staatsrecht der Fall sein, denn aus der Gegenüberstellung des Art. 8 und 14 muß man schließen, daß der Kaiser bzw. die Regierung sowohl ein Notverordnungsrecht als auch das Recht einer kommissarischen Diktatur besitzt.

Das japanische Parlament war bis in die jüngste Zeit ein konstitutionelles. Seine Rechte waren begrenzt und erstreckten sich der Hauptsache nach nur auf die Teilnahme an der Gesetzgebung, auf das Interpellationsrecht, auf das Recht, der Regierung Vorschläge zu machen und an den Kaiser Adressen zu richten, Zusammensetzung, Berufung und Entlassung der Regierung sind seinem Einfluß entzogen. Es herrscht das Zweikammersystem: Herrenhaus und Abgeordnetenhaus sind nach dem Muster der preußischen Verfassung von 1850 und des österreichischen Gesetzes über die Reichsvertretung von 1867 gebildet. Der Berufungstitel zum Herrenhaus ist somit auch in Japan ein zweifacher: entweder die Geburt oder ein kaiserlicher Gnadenakt. Die Mitglieder durch Geburt zerfallen in zwei Gruppen, nämlich in die großjährigen Mitglieder der kaiserlichen Familie und den Adel. Dieser teilt sich in Bezug auf die Berufung zum Herrenhaus ebenfalls in zwei Gruppen. Die erste umfaßt die Herzöge, die Fürsten und die Marquis. Alle männlichen Mitglieder dieser Stände werden ipso facto mit Erreichung des 25. Lebensjahres Herrenhausmitglieder. Die zweite Gruppe umfaßt die Grafen, die Vicomtes und die Barone, denen nur eine beschränkte Anzahl von Sitzen im Herrenhaus zusteht. Diese Gruppe darf nämlich nur ein Fünftel ihrer männlichen über 25 Jahre alten Mitglieder durch Wahl ins Herrenhaus senden. Das ständische Prinzip in der Berufung der Herrenhausmitglieder ist durch das Heranziehen der zweiten Adelsklasse jedenfalls gestärkt. Der Kaiser kann Männer über 30 Jahre, die sich im Staat, in Kunst und Wissenschaft verdient gemacht haben, auf Lebensdauer ins Herrenhaus berufen. Diese verschiedenen Berufungsgründe finden sich in der einen oder anderen Form so ziemlich in allen Verfassungen mit einem Zweikammerparlament. Japan kennt aber noch außerdem 45 Mitglieder des Herrenhauses mit einer siebenjährigen Funktionsperiode, welche durch beschränkte Volkswahl berufen werden. Es wird nämlich in jedem Verwaltungsbezirk von den 15 höchstbesteuerten Großgrundbesitzern, Kaufleuten und Gewerbetreibenden ein Herrenhausmitglied gewählt. Diese 45 Herrenhausmitglieder beschränken aber das freie kaiserliche Ernennungsrecht für die Mitglieder auf Lebensdauer insofern, als die lebenslänglichen Mitglieder und die genannten 45 gewählten Mitglieder zusammen nicht mehr sein dürfen als die durch Geburt berufenen. Es ist somit der Regierung in Japan die Möglichkeit entzogen, schrankenlos durch Vermehrung der lebens-

länglichen Mitglieder des Herrenhauses die Abstimmung in demselben zu beeinflussen.

Die zweite Kammer, das Haus der Abgeordneten, umfaßt die vom Volk gewählten Vertreter. In der Verfassung selbst ist das Wahlrecht nicht geregelt, sondern diese Regelung dem Wahlgesetz vorbehalten. Der praktische Grund für diese Scheidung liegt offenbar darin, daß man die Verfassung als Gesetz von langer Dauer nach Möglichkeit den Einflüssen wechselnder Parteikonstellationen entziehen wollte. Das Wahlgesetz hingegen ist ein einfaches, nicht verfassungsänderndes Gesetz und kann daher leichter mit den herrschenden politischen Verhältnissen in Einklang gebracht werden. In diesem Punkte weicht die japanische Verfassung von ihrem Muster, der preußischen Verfassungsurkunde von 1850, ab. Es ist auch die Wahlgesetzgebung in Japan mehrfach seit dem Bestehen der neuen Verfassung modifiziert worden.

Auch darin weicht die japanische Verfassung von ihren Vorbildern ab, daß sie die Fixierung der Zahl ihrer Abgeordneten in einer von vornherein gegebenen Ziffer nicht kennt. Es bestand somit das System, die Zahl der Abgeordneten nach der Zahl der Wahlberechtigten variabel festzustellen, in Japan bereits seit der Existenz der Verfassung. Auf je 130 000 Einwohner wird ein Abgeordneter und auf weitere 65 000 Einwohner abermals ein Abgeordneter gewählt. Gewählt und gezählt wird nach Wahlbezirken, die mit den Verwaltungsbezirken identisch sind. Theoretisch ist das geheime, gleiche und allgemeine Wahlrecht in Geltung. In der Praxis hatten jedoch kurz vor Ausbruch des Weltkrieges von den ca. 40 Millionen Einwohnern nur ca. 500 000 das aktive Wahlrecht. Die Einschränkung des aktiven Wahlrechtes hat mehrfache Gründe: so sind die Frauen von dem Wahlrecht ausgeschlossen; das Wahlalter beginnt mit Erreichung des 25. Lebensalters, obwohl nach dem japanischen BGB. die Volljährigkeit mit 21 Jahren eintritt. Die wirksamste Einschränkung der Zahl der Wähler findet sich jedoch in den gesetzlichen Bestimmungen über den Wohnsitz und die Steuerleistungen. Wahlberechtigt an einem Ort ist nur derjenige, der dort mindestens ein Jahr ununterbrochen seinen Wohnsitz gehabt hat. Ferner muß er ein Jahr hindurch vor Aufstellung der Wählerlisten eine Mindeststeuer von 15 Yen entrichtet haben. War diese Steuer nur eine reine Einkommensteuer, so war ferner nötig, um wählen zu können, daß diese Steuer im gleichen Wahlbezirk drei Jahre hindurch bezahlt worden ist. Bei dem hohen

Werte des Geldes in Japan, und bei der teilweise in den unteren Schichten noch herrschenden Naturalwirtschaft waren derartige Vorschriften in vielen Fällen mit der Entziehung des aktiven Wahlrechtes gleichbedeutend.

Das Wahlrecht ruht für die Angehörigen der Land- und Seemacht während der Präsenzdienstzeit. Es ist ausgeschlossen für die Häupter der adligen Familien wegen ihrer Qualität, Mitglieder des Herrenhauses sein zu können oder solche wählen zu dürfen. Ausgeschlossen vom passiven Wahlrecht sind die Hofbeamten sowie alle Finanz- und Polizeibeamten. Im allgemeinen gilt, daß nur solche Beamten wählbar sind, bei denen sich die Tätigkeit als Abgeordneter mit ihrer Dienststellung vereinbaren läßt. Auf Grund dieser Regel sind ferner vom passiven Wahlrecht ausgeschlossen: die Verwaltungsbeamten in ihrem Bezirk, jene Beamten, welche die Wahl in ihrem Bezirk zu kontrollieren haben (Wahl-Kommissare) und schließlich die Priester aller religiösen Gesellschaften [1]). Neben den sonst überall üblichen Qualifikationen für die Wählbarkeit verlangte das japanische Recht noch eine jährliche Mindeststeuerleistung von 15 Yen.

Als Parlament eines konstitutionellen Staates hatte der japanische Reichstag kein Selbstversammlungsrecht. Der Kaiser bzw. die Regierung beruft, vertagt und löst das Parlament auf. Sie ernennt auch auf Vorschlag des Abgeordnetenhauses dessen Präsidenten. Bei der Ernennung des Präsidenten des Herrenhauses hingegen ist der Kaiser völlig frei. Die Stellung der Krone und somit auch mittelbar der Regierung dem Parlament gegenüber ist im Vergleich mit anderen konstitutionellen Staaten eine derart starke, daß man das Parlament, wenigstens in den ersten drei Jahrzehnten des Bestandes der japanischen Verfassung, nur einen allerdings sehr großen und besonders berechtigten Kronrat nennen könnte. Das staatsrechtlich und politische Übergewicht der Regierung, die von der Krone bis in die jüngste Zeit auch gegen den Willen des Parlaments gehalten werden konnte [2]), gab ihr die Möglichkeit, das Parlament so oft und so lange aufzulösen, bis sie eine ihren Absichten entsprechende Majorität finden konnte. Hatte eine Regierung in Japan das unbedingte Vertrauen des Kaisers,

---

[1]) Analogie zu Art. 75 der schweiz. Bundesverfassung.

[2]) Dieser Zustand fand 1914 sein Ende, Ostwald, a. a. O. S. 191.

so übte sie tatsächlich die Staatsgewalt allein aus und konnte daran rechtlich kaum gehindert werden [3]).

Die Stellung der Regierung ist in den Artikeln 55 und 56 der Verfassung sowie in kaiserlichen Verordnungen von 1886, 1889, 1890 und 1899 gesetzlich geregelt. Sie ist die oberste Reichsbehörde, war dem Kaiser allein verantwortlich und trotz der Gegenzeichnungspflicht für die staatsrechtlichen Akte des Kaisers dem Parlament gegenüber unverantwortlich. Die Frage der Verantwortlichkeit der japanischen Regierung war lange Zeit hindurch strittig. Gegenwärtig muß man aber eine Verantwortlichkeit nur dem Kaiser gegenüber annehmen. Denn nach Art. 10 der Verfassung besetzt dieser alle Stellen des Zivil- und Militärdienstes, daher auch alle Beamtenstellen, zu denen auch die Ministerposten gehören. Mitglieder des Abgeordnetenhauses werden in der Regel nicht in die Regierung berufen, wohl dagegen Herrenhausmitglieder, die ja dem Einfluß des Parteikampfes mehr entzogen sind. Unrichtig wäre es aber, aus dem Art. 55 der japanischen Verfassung eine Ministerverantwortlichkeit dem Parlament gegenüber zu konstruieren, denn diese Gesetzesstelle regelt nur die Beziehungen der Minister zum Kaiser, das Parlament ist in derselben überhaupt nicht genannt.

Die japanische Verfassung ist derart abgefaßt, daß nach Kräften eine starke Zentralgewalt erhalten wird, und das konstitutionelle System nur auf die allernötigsten Konzessionen beschränkt bleibt. Aus diesem Grunde ist es erklärlich, daß sich die Redaktoren dieser Verfassung hauptsächlich an die preußische Verfassungsurkunde des Jahres 1850 und die österreichischen Verfassungsgesetze von 1867 hielten. Die Redaktoren haben es offenbar absichtlich unterlassen, das englische Muster irgendwie zu benutzen, denn sie waren zweifellos von dem Bestreben geleitet, Kaiser und Regierung dem Volke gegenüber möglichst unabhängig zu stellen. Man arbeitet in Japan auch sehr gern mit Rahmengesetzen und überläßt die Detailbestimmungen den Ausführungsverordnungen der Regierung.

Die japanische Verfassung ist das Muster einer oktroyierten Verfassung. Im Art. 1 derselben heißt es wörtlich: „Der japanische Staat wird für ewige Zeiten ununterbrochen vom Kaiser regiert und beherrscht. Der Kaiser hat die Verfassung freiwillig aus eigener

[3]) Auch in der unmittelbaren Gegenwart ist daran nichts geändert worden, denn als zu Beginn d. J. 1928 die Wahlen gegen die Regierung ausfielen, löste diese das neugewählte Parlament sofort auf.

Machtvollkommenheit gegeben und will sich durch dieselbe nur soweit beschränken, als er es selbst für zweckdienlich hält.“ Nach dieser Auffassung ist der japanische Staat wohl der einzige konstitutionelle Staat, in dem der Monarch sich an den Satz: „Der König herrscht, aber er regiert nicht“, nicht gebunden hält. Im kaiserlichen Einführungsbefehl zur Verfassung heißt es auch: „Wir halten es für angemessen, Grundgesetze in ausdrücklicher Gesetzesform festzustellen nach den Anweisungen, welche die kaiserlichen Gründer unseres Hauses und unsere anderen kaiserlichen Ahnen uns hinterlassen haben“. Dadurch ist zum Ausdruck gebracht, daß die Verfassung nichts Neues ist, sondern sich vielmehr lediglich als die Ausführung des von vornherein Bestehenden, von alters her von den kaiserlichen Ahnen gewünschten darstellt. Theoretisch also regiert und herrscht der Kaiser. Die Regierung ist nur ein Mittel für die Betätigung dieser Herrschaft. Die Konsequenz dieser Anschauung läßt dann die Gegenzeichnung der staatsrechtlichen Akte des Kaisers durch die Minister nur zu einem Formalakt der Beurkundung werden. Ein patriarchialisches Verhältnis zwischen Kaiser und Volk ergibt sich aus dem Ahnenkult und aus der Mythe über die Herkunft des japanischen Volkes von dem Stammvater der kaiserlichen Dynastie. Äußerlich findet dieses patriarchialische Verhältnis Ausdruck in den Ermahnungen, die der Kaiser bei allen staatsrechtlichen Anlässen von Bedeutung an das Volk richtet, um dasselbe zur Pflichttreue, Sparsamkeit, Einfachheit und Fleiß anzuhalten.

Die durch die Tradition geheiligte Stellung des Kaisers wurde auch nach der Verfassungserteilung aufrecht erhalten, weil sie die Basis für die tatsächliche Macht der oberen Klassen bildet. Man könnte beinahe meinen, daß durch den Umsturz von 1868 nicht das Kaisertum zur Herrschaft gelangte, sondern daß die oberen Schichten des Volkes, also der hohe Adel der Geburt, die Reichen und teilweise auch die Gelehrten die Macht an sich rissen und die Person des Kaisers lediglich für ihre Propaganda benutzten. Tatsache ist es, daß die Person des Kaisers ängstlich vor der Berührung mit dem Volke gehütet wird. Nach außen hin suchte man diese Tatsache dadurch zu erklären, daß man die geheiligte Person des Monarchen der Kritik entziehen wollte. Der Kritik sollte immer nur der Rat der Alten ausgesetzt sein. Rechtlich aber ist und war dieser Rat wirklich unverantwortlich, weil seine Mitglieder in der Regel nicht aktive Staatsmänner sind, sondern nur durch ihre

politische oder wissenschaftliche Autorität Einfluß und Wirkung ausüben. Im Laufe der Zeiten sank aber auch dieser Einfluß, weil jene Staatsmänner, die noch den Beginn der Reformperiode aktiv miterlebt hatten, nach und nach ausstarben. Der von diesem Rat der Alten geübte politische Einfluß ging dann auf den geheimen Staatsrat über, der allerdings auch nur ein beratendes Kollegium ist, aber berufen erscheint, die Regierung zu kontrollieren. Wenn auch das japanische Volk noch bis in die jüngste Gegenwart stark dynastisch eingestellt ist, so machten sich aber bereits im zweiten Jahrzehnt des Bestehens der Verfassung oppositionelle Parteibildungen geltend.

In den ersten zehn Jahren nach dem Eintreten der Verfassung war tatsächlich Herrschaft und Regierung, also die wirkliche Ausübung der Staatsgewalt im Rat der Alten, Genro. Die Volksvertretung hatte nur theoretische, aber keine praktische Bedeutung. Dies ist auch leicht verständlich, weil das Volk sich von dem Wesen und Wirken und von der Bedeutung eines Parlaments keine Vorstellung machen konnte.

Die politischen Parteien.

Wie beinahe sämtliche modernen Einrichtungen des japanischen Staates auf Rezeption westlicher Institutionen zurückzuführen sind, so war dies auch bei der Bildung politischer Parteien zu bemerken. Dabei trat die Ausbildung der Führer bestimmend in den Vordergrund. Je nachdem die politischen Parteihäupter ihre moderne Bildung in Deutschland oder in England erworben hatten, wurde entweder das bürokratische System oder die parlamentarische Regierungsform als Ziel für die politische Arbeit festgestellt. Aber auch jene führenden Staatsmänner, denen als letztes Ziel der Modernisierung Japans die Einführung des Parlamentarismus vor Augen stand, so insbesondere Ito, waren der übereinstimmenden Anschauung, daß parlamentarische und politische Zustände, wie solche in England herrschen, in Japan erst im Laufe langsamer Entwicklung zur Bildung gelangen könnten. Gerade diese Männer, an deren Spitze lange Zeit hindurch Ito stand, vermieden es, der jeweiligen Regierung Opposition zu machen. Sie suchten ihr Ziel nur durch langsame Entwicklung schrittweise zu erreichen. — Der Erste, der tatsächlich eine erfolgreiche Opposition gegen die Regierung machte, war Okuma [1]). Nach seiner Meinung konnte die

[1]) Weber, Bd. 4, S. 801.

Opposition nicht scharf genug sein, wenn man eine Verfassungsreform erzwingen wollte. Die Regierung, gestützt auf die konservative Partei, entwaffnete aber die von Okuma geführte Opposition durch ein einfaches Mittel. 1898 gab die Genro anscheinend dem Verlangen Okumas nach und ließ die Bildung einer Regierung aus der Oppositionspartei zu. Diese Regierung aber versagte vollkommen und mußte bereits nach sechsmonatiger Amtsdauer demissionieren. Diese Niederlage stärkte die alte Regierungspartei, nämlich die konservative, die sich zur Aufgabe gestellt hatte, die geltende Verfassung und das konstitutionelle Prinzip nach Kräften zu stützen. Aus diesen konservativen Elementen wurde dann die Partei der Seyjukai gebildet. Sie fand die Unterstützung der großen Masse des Volkes und betrieb eine Politik der Mäßigung und der Vorsicht [1]). Für Marquis Ito war diese Partei ein Mittel, um einerseits ein Erstarren des politischen Lebens durch die Handhabung des bürokratischen Systems zu verhindern, andererseits aber auch die Betätigung rein demokratischer Ideen wachzuhalten. Der englisch-amerikanische Einfluß [2]) aber war maßgebend und begründend für die Ausbreitung demokratisch-parlamentarischer Anschauungen. Diese wurden insbesondere durch die amerikanischen Missionsschulen und die englischen Privatuniversitäten gefördert. Die englische Außenpolitik unterstützte die Bestrebungen, weil sie in der Verbreitung demokratischer Ideen in Japan ein Mittel sah, die japanische Außenpolitik ins englische Fahrwasser zu bringen. Gerade hier kann man um die Konstatierung der Tatsache nicht herumkommen, daß es Deutschland nicht verstanden hat, trotzdem die Gelegenheit sehr günstig war, Japans Außenpolitik an Deutschlands Interessen zu knüpfen. Die japanische Militär- und Beamtenpartei sah nämlich in der preußisch-deutschen Heeres- und Staatsorganisation ein nicht zu überbietendes Muster konservativer Innenpolitik. Da aber diese Partei die moralisch zuverlässigsten und intelligentesten Menschen umfaßte, so wäre es für eine geschickte deutsche Außenpolitik ein leichtes gewesen, über den englischen Einfluß in Japan das Übergewicht zu gewinnen [3]).

---

[1]) Ostwald, a. a. O. S. 190.

[2]) Ostwald, S. 203.

[3]) Über die Beziehungen Japans zu Deutschland in der Nachkriegszeit und die Bedeutung Deutschlands für Japan berichtet ausführlich: Ostwald, Deutschland und Japan, 1920.

Für die weitere Entwicklung der politischen Parteien in Japan ist zu bemerken, daß hauptsächlich zwei Richtungen einfluß- und richtunggebend wirkten, nämlich eine konstitutionell-bürokratische und eine liberal-demokratische. Dieser demokratische Liberalismus hatte in erster Linie das Ziel, wenn schon nicht ein reines parlamentarisches System aufzubauen, so doch dem Kaiser das Recht zu nehmen, Minister nach seinem Willen zu ernennen und diese auch gegen den Willen des Parlaments im Amte zu erhalten. Bis in die Zeit unmittelbar vor Ausbruch des Weltkrieges gelang es der Genro durch verschiedene Kompromisse, die liberalen Demokraten von der Erreichung des genannten Zieles fernzuhalten. Nichtsdestoweniger gewann der demokratische Liberalismus durch die eifrige Tätigkeit der Presse außerordentlich an Boden. Als Sieg der liberalen Partei ist zu Beginn 1914 eine neue Regierung des demokratischen Führers Okuma zu verzeichnen. Der Sieg dieses Mannes war aber wesentlich außenpolitisch begründet. England verstand es ausgezeichnet, teils durch seine im Osten stark verbreitete Presse, teils durch seine diplomatischen Vertretungen, hauptsächlich aber durch den regen kommerziellen Verkehr mit dem japanischen Handelsstand, dem Volke die demokratisch-liberalen Ideen als erstrebenswertes politisches Ziel hinzustellen. Die kurze Dauer, welche dieser liberal-demokratischen Regierung beschieden war, war außer durch innenpolitische auch durch außenpolitische Ereignisse bedingt. Der Weltkrieg brachte die Entlassung der Regierung Okuma und eine konservativ-reaktionäre Regierung mit dem General Terauchi als Ministerpräsidenten. Diese Regierung hielt sich bis 1918 im Amt, mußte aber noch vor der tatsächlichen Einstellung der Feindseligkeiten in Europa zurücktreten. Die ihr folgende Regierung mit Hara als Ministerpräsidenten war bereits, ohne daß eine Verfassungsänderung vorgenommen worden wäre, nach parlamentarischen Grundsätzen gebildet, denn Hara gelangte durch das Vertrauen der Parlamentsmehrheit zur Regierung. Die Macht des Rates der Alten war während der Regierungszeit Haras völlig ausgeschaltet. Es zeigt sich hier zum ersten Male in Japan die Parlaments- bzw. die Parteiherrschaft. Die Mehrheit im Hause der Abgeordneten stellte die Seyjukai-Partei, aus der auch die Regierung entnommen wurde. Obwohl die Regierung Haras 1921 durch dessen Ermordung endete, gelang es der reaktionären Partei dennoch nicht, das alte System der nur dem Kaiser verantwortlichen und dem Parlament gegenüber völlig unabhängigen Regierung

wieder zur Geltung zu bringen. Herrschend blieb das von Hara, wenn auch nicht verfassungsrechtlich, so doch tatsächlich zur Geltung gebrachte parlamentarische Prinzip. In Japan zeigt sich der Fall, daß Verfassung und wirkliches Leben in einem der wichtigsten staatsrechtlichen Punkte voneinander wesentlich abweichen. Rechtlich galt noch immer bis 1914 der Konstitutionalismus der Verfassung von 1889, tatsächlich aber, soweit wenigstens die Ministerernennung in Frage steht, der Parlamentarismus. Diese Entwicklung Japans auf dem politischen Gebiet zeigt aber ganz deutlich, wie wenig richtig die Meinung ist, daß das Vorhandensein des Parlamentarismus durch das Vorhandensein eines demokratischen Staates bedingt ist. Japan ist, genau so wie England bis 1911, ein Beispiel dafür, daß auch nicht-demokratische Staaten parlamentarisch regiert werden können. Die Ursache dafür liegt für Japan aber darin, daß infolge des durch den Census bedingten Wahlrechtes der größte Teil der Bevölkerung vom aktiven und passiven Wahlrecht ausgeschlossen war. Die Herabsetzung der zur Wahl berechtigenden Steuerleistung auf 3 Yen jährlich wurde dadurch gegenstandslos gemacht, daß das steuerliche Existenzminimum von 300 auf 800 Yen erhöht wurde. Die Ursachen für diese finanzpolitischen und wahlpolitischen Maßnahmen kann man in dem Erstarken der kapitalistischen Macht in Japan während des Weltkrieges und in der unmittelbar darauffolgenden Friedenszeit sehen.

Politische Parteien von Bedeutung gibt es in Japan erst von 1900 an. Es ist bereits darauf hingewiesen worden, daß von Ito die Partei der Seyjukai, die Partei der konstitutionellen politischen Vereinigung, gegründet wurde. Nach ihren Programmsätzen [1]) kann man sie auch als die verfassungstreue Partei bezeichnen, denn sie hatte sich die Aufgabe gestellt, in strengem Gehorsam die erhabene Verfassung, die zur Zeit der Restauration gegeben wurde, vor allen Angriffen zu schützen und zu fördern. Dieses Ziel konnte aber die Partei schon wegen der inneren Spaltung nicht erreichen, denn ein großer Teil ihrer Mitglieder vertrat die Anschauung, daß die Regierung neben dem Kaiser auch dem Parlament verantwortlich sein müsse. Ito, der persönlich zum demokratischen Liberalismus hinneigte, war aber der Anschauung, daß Japan für eine derartige Reform noch nicht reif sei. Er legte daher 1903 den Vorsitz in der Partei nieder. Sein Nachfolger, Marquis Saionji, der

[1]) Ostwald, S. 199.

durch einen längeren Aufenthalt in Frankreich stark demokratisch beeinflußt war, führte den Parteivorsitz im Sinne des demokratischen Liberalismus. Bereits 1913 verfügte diese Partei über eine Million Mitglieder und über mehr als die Hälfte Stimmen im Abgeordnetenhause. Saionji mußte aber das Parteipräsidium niederlegen, weil er dem Kaiser das Versprechen gegeben hatte, daß seine Partei die Regierung nicht bekämpfen werde, dieses Versprechen aber nicht halten konnte. Sein Nachfolger war der bereits oben genannte Hara, ein Bürgerlicher, ohne jede Beziehung zu den Hofkreisen. Wenn auch in den nächsten Jahren die Partei manches Mandat verloren hatte, so besaß sie doch noch immer von 382 im Abgeordnetenhause versammelten Stimmen 207. Die Neuwahlen 1920 brachten einen durchschlagenden Erfolg dieser Partei, denn sie verfügte nach dieser Wahl über 270 Mandate. Die Seyjukai-Partei stützt sich hauptsächlich auf das städtische Kapital, das dort, entgegen dem Kapital der europäischen Staaten, nicht nur Industrie, sondern auch landwirtschaftliches Kapital ist. Es haben sich nämlich die städtischen Kapitalisten durch Bauanlagen und andere Grundstücksspekulationen auch zu Herren des landwirtschaftlichen Bodens gemacht und üben politischen Einfluß auch auf dem Lande.

Die nächstgrößere Partei ist die Rikken-Kenseikai [1]). Ihr Gründer ist der Fürst Katsura [2]). Ihr Zweck ist die Bekämpfung der demokratischen Idee. Katsura, der aus der militärischen Laufbahn hervorgegangen ist, war einer der eifrigsten Verfechter der Rechte der Krone und wurde wiederholt zum Regierungschef ernannt. Aber trotz seines großen politischen und persönlichen Einflusses gelang es ihm dennoch nicht, die demokratische Strömung zurückzudrängen und das Verlangen nach einer parlamentarischen Regierung zum Schweigen zu bringen. Da die Partei der Kenseikai sich als unfähig erwies, Katsuras Ziele zu verwirklichen, gründete er knapp vor seinem Tode 1913 eine neue Partei, die Rikken-Doschikai. Er wollte in ihr den Mittelstand zusammenfassen und dadurch den sozialen Ausgleich herbeiführen sowie die Übermacht des liberalen Großkapitals brechen. Aber auch Katsura vertrat die Ansicht, daß die japanische Regierung sich auf eine sichere Mehrheit im Abgeordnetenhause stützen solle, ohne jedoch dem Parlament gegenüber irgendeine Verantwortung zu tragen. Nach

---

[1]) Ostwald, S. 205.
[2]) Weber, Bd. 4, S. 747.

seiner Anschauung bildet der Umstand, daß sich die Regierung nur auf die Minderheit des Parlamentes stützen kann, keinen Anlaß für den Rücktritt der Regierung. Katsura erklärte, daß er sich in seiner politischen Tätigkeit mehr von der deutschen Reichsverfassung von 1871 als von den englischen Vorbildern habe leiten lassen. Merkwürdigerweise aber sollte nach Katsuras Anschauung der Ministerpräsident, abweichend von dem deutschen Muster der Vorkriegszeit, ein Parteiführer sein.

Für die Parteibildung sind wie überall so auch in Japan, wirtschaftliche und soziale Zustände ebenfalls von Bedeutung. Die Arbeiterbewegung brachte auch das Eindringen des Sozialismus und dessen Verbreitung mit sich. Trotz Bedrückung seitens der Regierung hat die sozialdemokratische Arbeiterpartei fortlaufend an Macht und Umfang gewonnen. Aber nicht nur die Industriearbeiter, sondern auch die landwirtschaftlichen Arbeiter waren bestrebt, sich zu organisieren und durch ihre Verbände Einfluß zu gewinnen. Da die landwirtschaftliche Produktion in Japan überwiegend war (es waren mit dem Kriegsende 5,5 Millionen damit beschäftigt, ausschließlich Dienste der Urproduktion zu leisten), so gewinnt eine sozialistische Bewegung und die daran sich anschließende Parteibildung um so größere Bedeutung, als nicht nur der völlig vermögenslose Mann sozial zur landwirtschaftlichen Arbeitsklasse gehört, sondern auch die nahezu 4 Millionen umfassenden Kleinpächter. Diese Kleinpächter sind für die Parteibildung der extremsten Richtung das ausschlaggebende Material, denn sie sind Proletarier nahezu ohne jede selbständige wirtschaftliche Bedeutung.

Auch die bolschewistische Propaganda findet in Japan durch den niedrigen wirtschaftlichen und sozialen Stand des Proletariats um so mehr einen gut vorbereiteten Boden, als ja der Bolschewismus sich wie andere soziale Bewegungen auf das Massenproblem stützt, und weil wirtschaftlich und sozial bedeutungslose Personen sehr leicht sich zu Umsturzbewegungen verleiten lassen. Es erscheint daher erklärlich, daß gerade in der letzten Zeit die japanische Regierung alles daran setzt, stark zu sein, um nicht dem demokratischen Prinzip zu unterliegen.

Zu den jüngsten Erscheinungen im staatsrechtlichen Leben Japans ist folgendes zu bemerken: der japanische Ministerpräsident hat durch Kaiserliches Dekret am 21. Januar 1928 das Parlament vorzeitig aufgelöst, weil er nach einem Kompromiß zwischen den

beiden Oppositionsparteien eine geschlossene Mehrheit gegen sich hatte. Man sah den neuen Wahlen mit besonderer, großer Spannung entgegen, da sie die ersten Parlamentswahlen sind, die nach dem neuen Wahlgesetz vor sich gegangen sind [1]). Das Wahlverfahren ist auch in Japan direkt und geheim. Das Wahlrecht ist seit dem Bestehen der Verfassung 1889 durch Gesetz vom 19. April 1925 zum vierten Male erweitert worden. Diese staatsrechtliche Änderung ist das Ergebnis einer heftigen Aktion der Kenseikai Partei unter der Führung des Baron Kato. Das aktive Wahlrecht haben jetzt alle Männer über 25, das passive alle über 30 Jahre, mit Ausnahme der Oberhäupter adliger Familien, der aktiven Offiziere, der Regierungsbeamten, der Schwachsinnigen, der Insolventen, der Empfänger öffentlicher oder privater Unterstützungsgelder und der mit mehr als sechs Jahren Gefängnis Vorbestraften. Der Fortfall der bisherigen Beschränkung, welche die Wahlberechtigung von der Zahlung von mindestens 3 Yen Einkommensteuer jährlich abhängig machte, hob die Zahl der Wähler auf 12½ Millionen.

Der Ausgang der Neuwahlen konnte kaum vorausgesehen werden, weil die neugebildeten vier Arbeiterparteien, die Partei der Arbeiter und Kleinbauern, die sich in Japan als Pächter in schwerster, wirtschaftlicher Notlage dem Proletariat zurechnen, die japanische Arbeiter- und Bauernpartei, die Bauernpartei und die Sozialdemokratie kein einheitliches Aktionsprogramm hatten. Die Zersplitterung unter diesen Parteien ist aber sehr groß, so daß auch dadurch der Regierung keine ernste Gefahr drohte.

Für die Stärke der jetzigen japanischen Regierung spricht der Umstand, daß sie es wagen konnte, das erste auf Grund des allgemeinen Wahlrechts zustande gekommene Parlament, noch bevor es seine Tätigkeit begann, ohne weiteres aufzulösen.

Ein Zeichen von bedeutender Entschlußkraft und von großem Vertrauen auf die eigene Überlegenheit ist diese rasche Parlamentsauflösung für die Regierung Tanaka um so mehr, wenn man sich die augenblickliche außenpolitische Lage Japans und die durch das neue Wahlgesetz denkbaren Ergebnisse der bevorstehenden Neuwahlen kurz vergegenwärtigt. Die Auflösung erfolgte infolge der Angriffe auf das Kabinett Tanaka wegen seiner Mißerfolge in der Mandschurei — aber daß Japan trotz dieser Mißerfolge

---

[1]) Der „Tag", Berlin, 28. I. 1928. Winkler, Leopold, Das Debüt des allgemeinen Wahlrechts. Neue Freie Presse, Wien, 25. 3. 1928.

keine andere Politik in China, wie bisher, wird treiben können, dürfte für den europäischen Zuschauer zweifelsfrei sein. Die letzten Parlamentswahlen hatten trotz sehr starker Beteiligung der Wähler — über 80 % — keine sichere Majorität für die Regierung gebracht. Ob nicht die Neuwahlen, wenn erst das japanische Volk sich über die neugewonnene Waffe des Stimmzettels ins Klare gekommen sein wird, die Bildung einer starken oppositionellen Linken bringen werden, steht dahin. Wenn trotz dieser vollkommen offenen Zukunftsfragen die Parlamentsauflösung ohne Kompromißversuche erfolgte, so darf man dieses energische Vorgehen auf die kräftige Führerpersönlichkeit Tanakas zurückführen, und man kann damit gleichzeitig das Vorhandensein einer starken Regierung für Japan auch in der Gegenwart feststellen [1]).

Rußland.

Die Verfassung von 1905.

Der russische Staat war in dem Moment, in dem er dem Westeuropäer näher trat, eine absolute Monarchie. Diese entwickelte sich aus einem ursprünglich ständisch gegliederten Staate, dessen Basis in erster Linie die militärische Dienstpflicht, die Heeresfolge der einzelnen Teilfürsten zum Aufgebot des obersten Lehensherren bildete [2]). In der ersten Zeit war die innerpolitische Entwicklung dieses feudalen Lehensstaates mit Kämpfen zwischen der Zentralgewalt und den einzelnen Landesfürsten ausgefüllt. Diese Kämpfe ergaben gerade das Gegenteil der ähnlichen Erscheinungen auf dem Gebiete des deutschen Reiches. Während Deutschland nach und nach in souveräne Territorialfürstentümer zerfiel und die Kaiserwürde nur zu einem rein repräsentativen Requisit herabsank, gelang es in Rußland den Fürsten aus dem Hause Romanow, einen dezentralisierten Einheitsstaat zu schaffen und die territoriale Selbständigkeit der einzelnen Teilfürsten zu vernichten. Wie es in derartigen Fällen, in denen die Macht, die Gewalt entscheidet, Regel ist, wurde der zentrale Fürst, der oberste Lehensherr, ein absoluter Monarch, dem die Staatsgewalt nunmehr auf allen Teilen

---

[1]) Nach persönlichen Mitteilungen eines ehemaligen deutschen Diplomaten. S. auch Ostwald, Japan nach den Parlamentswahlen, Berliner Börsenzeitung Nr. 95 vom 25. 2. 1928.

[2]) Die wichtigsten historischen Daten dieser Entwicklung finden sich bei Weber, Band III, S. 286—290.

des Reiches uneingeschränkt zukam. Das, was an territorialen Sonderheiten aus der Zeit des Ständestaates übrig blieb, war nichts anderes als ein Anschmiegen der Verwaltung und der Wirtschaft an lokale Bedürfnisse. Der zentralistische Absolutismus duldete derartige verwaltungsrechtliche und wirtschaftliche Territorialsonderheiten aus rein praktischen, aus Zweckmäßigkeitsgründen. Er war aber jederzeit rechtlich und auch tatsächlich in der Lage, diese Sonderheiten durch seinen Machtspruch aus der Welt zu schaffen. Es tritt uns somit die russische Monarchie als die Reinkultur einer absoluten Monarchie entgegen. Bei keinem Staate ist man so leicht dazu verleitet, anzunehmen, daß im absoluten Kaisertum tatsächlich nur der persönliche Wille eines einzelnen Menschen richtung- und ausschlaggebend ist. Bei näherem Zusehen jedoch kann man sich nicht der Überzeugung verschließen, daß in solchen rein absolutistischen Monarchien nur in Einzelfällen der Wille des Monarchen tatsächlich bestimmend mit Hintansetzung der Meinung und Anschauung aller übrigen Personen zum Ausdruck kommt. So ist es auch in Rußland der Fall gewesen, daß nicht der Monarch als solcher für seine Person allein das Um und Auf der Staatsgewalt in sich schloß und nach außen praktisch betätigte. Es war immer die obere Schicht die herrschende. Der jeweilige Monarch war nur der letzte Exponent derselben. Wirkliche Despoten, die tatsächlich auf dem Standpunkt standen: „sic volo, sic jubeo, stat pro ratione voluntas", gab es nur wenige. Für die deutsche Geschichte kann man nur einen einzigen annehmen, nämlich Friedrich den Großen, während für Rußland nur zwei Herrscher als wirklich absolute Monarchen in Frage kommen, nämlich Peter der Große und Katharina II.[1]). Die Mehrzahl der russischen Zaren waren aber nicht solche starke Persönlichkeiten, so daß die herrschende Schicht, aus der die leitende Beamtenschaft entnommen werden mußte, praktisch der Träger des Absolutismus war. Diese Erscheinung ist auch sachlich begründet, denn bereits mit dem Ende des 18. Jahrhunderts erforderte das Regieren, das Verwalten des Staates eine ungeheure Summe von Fachkenntnissen und Erfahrungen, die bei der fortschreitenden Spezialisierung des menschlichen Wissens unmöglich in einer Person vereinigt sein können. Der russische Zar als der letzte absolute Monarch in Europa war daher genau so wie die konstitutionellen und parlamentarischen Monarchen

[1]) Wieser, Gesetz der Macht, S. 405.

von den Kenntnissen und der Leistungsfähigkeit der oberen Beamten abhängig. Wie weit diese Abhängigkeit ging und wie weit die Person des absoluten Herrschers in den Hintergrund trat, hat sich im Weltkriege gezeigt. Die Kriegspartei, also die herrschende Gesellschaftsschicht, hat tatsächlich den Eintritt Rußlands in den Weltkrieg dem Zaren, dessen Friedensliebe unzweifelhaft war, beinahe mit Gewalt abgenötigt. Nicht „der Zar aller Reußen" war in der Praxis der kriegserklärende Teil, sondern die russische Regierung, die sich aus den Kreisen der Panslavisten und des adligen Großgrundbesitzes zusammensetzte.

So sehr nun nahezu das ganze 19. Jahrhundert hindurch mit Kämpfen der liberal und der sozialistisch gesinnten Teile des russischen Volkes gegen den Absolutismus ausgefüllt war, so war dennoch tatsächlich dessen Stellung vollkommen fest, so daß auch die Ereignisse des russisch-japanischen Krieges, die Niederlagen der russischen Armee und Flotte 1904/1905 kaum etwas an der Macht und dem Einfluß der herrschenden Kreise in Rußland änderten. Die Verfassung, die 1905 gegeben wurde, war praktisch nur eine Scheinverfassung und schuf nur einen Schein-Konstitutionalismus. Im übrigen blieb alles beim alten. Der historisch geschulte Kritiker wird sich darüber auch nicht wundern, denn es ist nicht möglich, daß ein einziges Ereignis, und mag dasselbe noch so bedeutungsvoll sein, imstande wäre, aus einem Jahrhunderte durch streng absolutistisch beherrschten Staate einen konstitutionellen zu machen.

Die ersten Versuche, staats- und verwaltungsrechtliche Reformen durchzuführen, die dann in der Verfassung von 1905 endeten [1]), fallen bereits in das Jahr 1902 (Organisation einer Konferenz über die Bedürfnisse der landwirtschaftlichen Industrie) und in das Jahr 1904, in dem seitens der Regierung eine Revision der Bauerngesetzgebung in Aussicht gestellt wurde. Ein Erlaß der Regierung vom 12. VII. 1904 brachte dann ein Programm umfassender Reformen in der staatlichen Verwaltung, als deren Ziel bezeichnet wurde, alle freiheitlichen und kulturellen Einrichtungen der westlichen Staaten auch in Rußland einzuführen. Teilweise wurden auch diese Reformen in Angriff genommen, so z. B. eine Änderung des administrativen Strafrechts — durch Verordnung vom 21. I. 1905 —, die interkonfessionelle Anerkennung der meisten Religionsbekenntnisse — durch Verordnung vom 17. IV. 1905. —

[1]) Gribowsky, Das Staatsrecht des russischen Reiches, 1912, S. 14 ff.

Im Februar 1905 wurde bekanntgegeben, daß der Kaiser beabsichtige, eine Volksvertretung zu berufen, die aber nicht beschließende, sondern nur beratende Funktionen haben sollte. Ein in diesem Sinne abgefaßtes Gesetz wurde im August 1905 veröffentlicht. Diese beratende Funktion der Volksvertretung war von so geringer Bedeutung, daß nach dem genannten Gesetz auch ohne Anhörung der Volksvertretung, der Duma, der Kaiser ohne weiteres Gesetze erlassen konnte. Die Wahlen zu dieser Vertretung sollten indirekt erfolgen. Das aktive Wahlrecht war an die Zugehörigkeit berufsständischer Kurien gebunden. Es ist somit dieses Gesetz einer der ersten Versuche, das Wahlrecht von der politischen Basis auf eine ökonomische umzustellen. Praktisch in Wirkung getreten ist diese Reichsduma niemals. Sowohl unten als oben gelangte man zu der Überzeugung, daß eine derartige Volksvertretung praktisch keinen Wert haben könnte.

Die Oktroyierung der wirklichen Verfassung erfolgte durch das Gesetz vom 17. X. 1905. Dieses war aber nicht eine Verfassungsurkunde, sondern beschränkte sich darauf, die Grundzüge festzusetzen, nach denen die einzelnen Grundgesetze erlassen werden sollten. Das Manifest vom 17. X. 1905 legte nur rechtlich die Herrschaft des Konstitutionalismus fest. Bis zum 17. X. 1905 hatte der russische Kaiser dem Staat gegenüber nur zwei Verpflichtungen, nämlich die Zugehörigkeit zum orthodoxen Glauben und die Einhaltung des von Paul I. geschaffenen Thronfolgegesetzes. Das Manifest vom 17. Okt. setzte als hauptsächlichsten Grundsatz des russischen Staates fest, daß keinerlei Gesetz ohne Billigung der Reichsduma Rechtsverbindlichkeit erlangen könnte [1]). Gesetzgebende Faktoren nach dieser Verfassung waren der Kaiser, der Reichsrat und die Reichsduma. Der Reichsrat — die erste Kammer — bestand teils aus ernannten, teils aus erwählten Mitgliedern. Wahlberechtigt waren fünf Kurien, nämlich die Geistlichkeit der orthodoxen Kirche, die Landschaften, die Adelskorporationen, die Akademie der Wissenschaften im Verein mit den Universitäten, der Rat für Handel und Industrie [2]). Insoweit die Mitglieder des Reichsrates vom Kaiser zu ernennen waren, zerfielen sie in zwei Gruppen, nämlich in allgemeine Mitglieder, die nur die Rechte von

[1]) Art. 86 des Manifestes, zitiert nach Palme, Die russische Verfassung, Berlin, 1910, S. 156.

[2]) Dieser sollte eine den weltlichen Handelskammern ähnliche, aber das ganze Reich umfassende Korporation sein Gribowsky, S. 64.

Ehrenmitgliedern hatten, und in aktive Mitglieder, die vom Kaiser beauftragt waren, an den Beratungen des Reichsrates teilzunehmen und dort mit abzustimmen. Die russischen Juristen waren der Meinung, daß nur die Ernennung zum allgemeinen Mitglied des Reichsrats auf Lebenszeit erfolgte, daß dagegen der Auftrag, an den Beratungen teilzunehmen, jedesmal nur auf ein Kalenderjahr Geltung hatte. Diese Meinung war jedoch bestritten [1]). Die Zahl der ernannten aktiven stimmberechtigten Mitglieder durfte die der erwählten nicht überschreiten. Das Mandat der Wahlmitglieder war auf neun Jahre festgesetzt, jedoch mußte nach je drei Jahren ein Drittel ausscheiden bzw. sich einer Neuwahl unterziehen.

Die zweite Kammer, die Staatsduma, hatte eine fünfjährige Legislaturperiode. Die Zahl der Dumaabgeordneten betrug nach einer Verordnung vom 3. VI. 1907 442. Diese Zahl wurde vom national-russischen Standpunkt so verteilt, daß das kaiserliche Manifest, mit dem die Verordnung vom 3. Juni 1907 publiziert wurde, sagen konnte: „Die zur Festlegung des russischen Staates geschaffene Reichsduma muß dem Geiste nach russisch sein" [2]). Von den 442 Mandaten waren 403 auf die national-russischen Reichsteile aufgeteilt, so daß z. B. Polen nur 14, die kaukasischen Völker nur 10 und das asiatische Rußland nur 15 Mandate erhielt. Das Wahlrecht hatte einen rein wirtschaftlichen Zensus als Basis. Die Höhe der zur Wahl berechtigten Steuerleistungen war in den verschiedenen Reichsteilen verschieden [3]). Das passive Wahlrecht deckte sich so ziemlich mit dem aktiven. Berufen wurde die Staatsduma jährlich durch den Kaiser, dem auch das Recht der Auflösung zustand.

Als Regierung fungierte der Ministerrat, der durch den Ukas vom 19. Oktober 1905 neu geschaffen wurde. Die Modernisierung dieser Einrichtung nach den Prinzipien des Konstitutionalismus erfolgte dann durch den Ukas vom 23. IV. 1906. In dieser Form war der Ministerrat im russischen Staatsrecht eine völlige Neuschöpfung. Im Gegensatz zu ihm besaß der alte Rat keine vollziehende Gewalt, während der Ministerrat in seiner Verfassung vom April 1906 eine Regierung im konstitutionellen Sinne sein sollte.

---

[1]) Palme, a. a. O. S. 169.

[2]) Gribowsky, S. 57.

[3]) Eingehende Daten über die Ausgestaltung dieses Wahlrechtes finden sich bei Gribowsky, S. 58 ff.

Der Ukas faßt die Obliegenheiten des Ministerrats in folgenden Worten zusammen: In der Hauptsache liegt dem Ministerrate die Führung und Vereinigung der geschäftlichen Tätigkeit der obersten Vorgesetzten von Ressorts ob, sowohl in Angelegenheiten der Gesetzgebung wie auch der höchsten Staatsverwaltung [1]). Dazu bemerkt a. a. O. Gribowsky treffend, daß auch der Ministerrat nach dem Ukas vom 23. IV. 1906 keineswegs sich mit dem Begriff der Regierung in Staaten mit Parlamenten deckt, denn die Vereinigung der Tätigkeit ist nicht gleichbedeutend mit der politischen Solidarität der einzelnen Mitglieder des Rates untereinander. Das Recht, Minister zu wählen, stand ausschließlich dem Kaiser zu. Nur diesem waren die Minister verantwortlich. Der Kaiser konnte daher sein Ministerium auch gegen den Willen des Parlaments halten oder entlassen. Von der Duma waren die Minister derart unabhängig, daß sie wohl das Recht hatten, in der Duma jederzeit das Wort zu ergreifen, andererseits aber auch die Befugnis hatten, Erklärungen auf gestellte Anfragen und die Beantwortung von Interpellationen abzulehnen. Wir haben es also hier mit einer vom Parlament unabhängigen starken Regierung zu tun.

Die Verantwortlichkeit des Ministerrates als Kollegium und der einzelnen Minister bestand nach Art. 23 der Verfassung nur dem Kaiser gegenüber. Diesem aber war jeder Minister ohne Rücksicht auf sein Spezialressort auch für den gesamten Gang der Staatsverwaltung verantwortlich [2]). Dort, wo nach der Verfassung der Ministerrat nur als Kollegium entscheiden konnte, war Einstimmigkeit sämtlicher Minister erforderlich. War eine solche nicht zu erzielen, so mußte die unmittelbare Entscheidung des Monarchen eingeholt werden.

Die russische Verfassung von 1905 zeigt wieder die Notwendigkeit einer starken Regierung. Der russische Staat war in seinem Bestand, vielleicht wie kein anderer Staat, auf die Stärke der Regierung angewiesen. Bei der Größe des Staatsvolkes, bei dem außergewöhnlichen Umfang des Staatsterritoriums, mußte um so mehr, wollte man den seit jeher gepflegten Zentralismus nicht aufgeben, eine Stelle geschaffen werden, die rechtlich und tatsächlich mit der Befugnis ausgestattet war, die Staatsgewalt gegebenenfalls

---

[1]) Gribowsky, S. 91.
[2]) Palme, a. a. O. S. 93.

rücksichtslos walten zu lassen. Dies war m. E. um so notwendiger, als ja das russische Parlament, die Reichsduma, nicht über jenes Material in ihren Mitgliedern verfügte, wie dies bei den westlichen Parlamenten der Fall ist. Der kulturelle Tiefstand auch der wirtschaftlich besser situierten Bevölkerungsschichten war ein Hindernis für die Beschickung des Parlaments mit politisch verwendbaren Männern. Ferner ist zu bedenken, daß ein Volk, das Jahrhunderte hindurch mit eiserner Konsequenz unter den Despotismus gezwungen wurde, nicht ohne weiteres politisch reif und arbeitsfähig gemacht werden kann. Außerdem hatte das Parlament als Institution gerade in den herrschenden Kreisen wenig Freunde, denn die in der Oberschicht vorhandene Intelligenz und der daselbst aufgespeicherte Reichtum mußte in der Verbreitung der Basis für die Gesetzgebung eine feindselige Einrichtung gegen sich sehen. Schließlich ist noch zu bedenken, daß das Gros des Volkes in Rußland selbst in jenen Schichten, die vermöge ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit Mitglieder höherer Intelligenz umfaßten, gegen alle Neuerungen gleichgültig war und der Duma völlig interesselos gegenüberstand. Der Durchschnittsrusse ist, was sein äußeres Leben anbelangt, durchaus materialistisch gesinnt; für höhere Ziele fehlt ihm das Verständnis und Spengler hat vollkommen recht, wenn er dem Durchschnittsrussen das Verständnis für die persönliche Freiheit abspricht [1]). Unter solchen Umständen ist es nur begreiflich, daß die Einrichtung eines Parlaments nichts anderes sein konnte als eine reine Formalität, die man deswegen erfüllen zu müssen glaubte, um die ärgsten politischen Schreier zur Ruhe zu bringen. In der Handhabung der Staatsgewalt aber war die Regierung tatsächlich durch nichts gehindert.

Schon rein theoretisch stand ihr rechtlich das gesamte Gebiet staatlicher Betätigung mit Ausnahme der Gesetzgebung (hier Gesetz im allerengsten Sinne gemeint) völlig frei. Hinsichtlich der Gesetzgebung aber hatte die Regierung eine besonders priviligierte Stellung: denn die Gesetzesinitiative im engeren Sinne, also die Einbringung eines bestimmten genau formulierten Gesetzesvorschlags stand nur dem Kaiser zu [2]). Gesetzesinitiative war nach Art. 8, 13, 14, 18, 96 u. 97 der Verfassung ein Vorrecht des Kaisers d. h. der Regierung.

---

[1]) Spengler, Untergang des Abendlandes, II, S. 232: „Der primitive Zarismus von Moskau ist die einzige Form, welche noch heute dem Russentum gemäß ist".

[2]) Palme, a. a. O., S. 99.

Die Sowjets — der Bolschewismus.

Timaschew [1]) unterscheidet im Staatsrecht des neuen Rußland zwischen einer inneren Regierung und einer äußeren. Die innere Regierung ist die eigentliche russische kommunistische Partei. Sie zerfällt wieder in Führer und Geführte. Jeder Kommunist befindet sich in strenger Abhängigkeit von den höheren Parteiinstanzen, die gegen die Geführten, also gegen das Gros der Mitglieder der kommunistischen Partei tatsächlich eine Diktatur ausüben. Timaschew sondert die im heutigen russischen Reich herrschende Diktatur in

1. die Diktatur des Proletariats, die in der Ausübung der Staatsgewalt ersetzt wird durch
2. die Diktatur der russisch-kommunistischen Partei, die wieder abhängt
3. von der Diktatur ihrer Führer.

Der tatsächliche Sitz der Staatsgewalt ist bei dem oben unter drei genannten Organ zu suchen. Unter dem Titel eines Zentralkomitees beherrschen diese Führer tatsächlich den ganzen Staat. Die Mitgliederzahl dieses Zentralkomitees beträgt 50. Timaschew zieht nach meiner Meinung zu Unrecht aus dieser großen Zahl der Mitglieder und der Seltenheit der offiziellen Sitzungen dieses Komitees den Schluß, daß dieses keine Regierung sein kann. Den Ausführungen Timaschews widerspricht aber die Tatsache, daß sich aus diesen 50 Mitgliedern wieder eine Oligarchie von 10 bis 15 Personen gebildet hat, von denen auf dem 12. kommunistischen Parteitag [2]) gesagt wird „daß sie sich die Kunst der Leitung in so hohem Maße angeeignet haben, daß sie zu wahren Priestern derselben geworden sind." Die Mehrzahl dieser Oligarchen gehört der Parteileitung bereits seit der Gründung der Partei an. Auf dem 9. kommunistischen Parteitage [3]) wird diesbezüglich gesagt: „Unsere Partei wurde auf die Weise gebaut, daß wir einen Kampfkern besaßen, an dessen Spitze eine einzige Person — Lenin — stand. Faktisch hat er immer alles gemacht, alles geleitet. Formell aber gehörte die Leitung nicht ihm allein, sondern dem Zentralkomitee."

Die außerhalb des Parteikerns stehenden Mitglieder sind dann wieder in verschiedene Schichten eingeteilt. Diese Leute der

---

[1]) Timaschew, Grundzüge des sowjet-russischen Staatsrechts, 1925, S. 65, 69.
[2]) S. 61 des stenographischen Berichtes.
[3]) S. 157 des stenographischen Berichtes.

zweiten Stellung im Zentrum nehmen in den Gliedstaaten [1]) die erste Stellung ein und bilden die Hauptmasse der Vertreter beim Allrussischen Kongreß, dem Parteitag der russischen kommunistischen Partei. Genau so wie das Zentralkomitee sich dauernd in festen Händen befindet, so ist auch das untere Stockwerk der Zentrale ein fester Kern, in den aufgenommen zu werden nicht so leicht ist. Es ist schwer, die russische kommunistische Partei, die in der Tat in Rußland heute die einzige ist, mit der Struktur und der Organisation der europäischen politischen Parteien zu vergleichen, denn in diesen müßte eine scharfe Disziplin destruktiv wirken. Die russische kommunistische Partei wird aber von einer eisernen Disziplin beherrscht, an die der vielgeschmähte Militarismus und der Geistesdrill des Jesuitenordens nicht im Entferntesten heranreichen. In Europa freut sich jede Partei über die Vermehrung ihrer Mitglieder und erleichtert Außenstehenden nach Kräften den Eintritt. Die russische kommunistische Partei ist aber ein in sich geschlossenes Ganzes, in das man nur nach einem verhältnismäßig strengen und viele Jahre dauernden Noviziat aufgenommen werden kann. Ganz im Gegensatz zu den europäischen Parteien nimmt die russische kommunistische Partei von Zeit zu Zeit eine Säuberung, eine Dezimierung ihrer Mitglieder vor. Daß hierbei mit Rücksichtslosigkeit vorgegangen und oft wohlerworbene Dienste für die Partei nicht berücksichtigt werden, beweist die Verbannung Trotzkis nach Sibirien. Die russische kommunistische Partei ist eben nicht mehr eine Partei, sondern sie hat sich vielmehr zu einem Stand — hier Stand im Sinne der mittelalterlichen Stände gemeint — entwickelt [2]). Zweifellos haben wir es bei den Führern und Geführten der russisch kommunistischen Partei, also bei den eigentlichen Machthabern, mit der Entwicklung eines neuen Adels zu tun und diese Entwicklung bestätigt so recht den Ausspruch Spenglers: „Adel ist Zucht und nicht Bildung". Ja, es drängt sich hier ein Vergleich mit den Rittern des deutschen Ordens auf. Auch diese waren vom übrigen Volk scharf geschieden, bildeten einen Körper, einen Stand für sich. Genau so wie der Orden seinen Rittern die Sorge um ihre materielle Existenz abnahm, dem einzelnen von ihnen

[1]) Timaschew spricht hier auf S. 67 unrichtig von „Provinzen".

[2]) Wenn man hier von „Stand" spricht, so hat man eine ähnliche Erscheinung vor sich wie der Stand der geistlichen Fürsten des heiligen römischen Reichs deutscher Nation, denn in beiden Fällen wurde bzw. wird man Standesmitglied nicht durch Geburt, sondern durch einen Akt der Elektion.

aber nur so viel Mittel zur Verfügung stellte, die ihm ein sorgenfreies Arbeiten für den Orden ermöglichten, ihn aber hinderten Luxus zu treiben und dadurch zu verweichlichen, genau so ist dies der Fall bei den oberen Schichten der russisch-kommunistischen Partei. Gesetzlich ist das Höchstgehalt für einen Parteifunktionär auf 225 Rubel monatlich festgesetzt. Da man aber mit einem solchen Betrag im gegenwärtigen Rußland kaum den notdürftigen, geschweige denn einen standesgemäßen Unterhalt bestreiten kann, so greift man zu dem Aushilfsmittel der Ämterkumulierung oder gewisser Naturalleistungen seitens des Staates an seine Funktionäre. Aber auch von diesen Aushilfsmitteln wird nur in beschränktem Maße Gebrauch gemacht, um die Funktionäre nicht an Luxus und Wohlleben zu gewöhnen.

Das soeben besprochene Zentralkomitee und die von ihm geführten übrigen Parteimitglieder sind die innere Regierung. Ihr steht, heute wohl nur mehr theoretisch, eine äußere Regierung, nämlich die Arbeiter- und Bauernregierung gegenüber. Diese zweite Regierung stützt sich auf die Diktatur des Proletariats, auf das „Haben der Staatsgewalt" seitens des Volkes. Nach der Verfassung vom 10. Juli 1918 steht die Staatsgewalt dem städtischen und ländlichen Proletariat und den ärmsten Bauern zu. Man dachte sich theoretisch, daß nach Entfernung der Beamten des alten Systems das Volk die Regelung seiner Angelegenheiten selbst in die Hand nehmen und durch selbstgewählte Organe, die Sowjets, die Ordnung aufrecht erhalten würde. Die Folge davon war, daß sich eine Reihe selbständiger Sowjets bildeten, die untereinander nichts anderes gemeinsam hatten, als den Haß gegen das alte System, ja, es kam dahin, daß die Lokalbehörden die Zentralregierung in Moskau einfach negierten. Im Kampfe zwischen der Zentralregierung (der inneren Regierung) mit den einzelnen Sowjets ging aber die erstere als Sieger hervor. In der Praxis haben sich die freien Sowjets, also die äußere Regierung, tatsächlich nicht behaupten können. Dagegen erstarkte die innere Regierung und gelangte schließlich zur alleinigen Macht. Durch den Sieg dieser Zentralregierung wurden dann die einzelnen Sowjets teils in den Hintergrund gedrängt, teils praktisch völlig ausgeschaltet, weil Monate und Jahre hindurch weder Wahlen noch Tagungen stattfanden. Wenn nun auch diese Sowjets als Regierungsorgan an der Ausübung der Staatsgewalt nicht mehr teilnehmen konnten, so waren sie jedoch für die innere Regierung eine notwendige Vermittlungsinstanz mit dem Volk und mußten

daher wieder ins Leben gerufen werden. Dieser Prozeß, der mit einem Dekret vom 8. Februar 1921 eingeleitet wurde, kam erst 1922 zum Abschluß.

Die russische Verfassung kennt das Prinzip der Trennung der Gewalten nicht [1]). Die Verteilung der Funktionen auf die einzelnen Organe erfolgt nach dem Zweckmäßigkeitsprinzip. Insbesondere ist Gesetzgebung und Verwaltung voneinander nicht getrennt. Die Verfassung kennt auch nicht die Unabhängigkeit des Richters, denn nach der bolschewistischen Theorie ist diese Unabhängigkeit auch in den übrigen Ländern der ganzen Welt nur eine Fiktion. Weiter kennt das russische Recht den Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung nicht.

Die bolschewistische „Volksvertretung" ist der Zentralvollzugsausschuß der Union. Er besteht aus zwei Kammern [2]), dem Unionsrat und dem Nationalitätenrat. Der Unionsrat wird nach Art. 14 der Unionsverfassung vom Unionskongreß aus den Vertretern der Gliedstaaten entsprechend der Bevölkerungszahl eines jeden Gliedstaates gewählt. Er entspricht also seiner Zusammensetzung nach dem Bundesrat der Deutschen Verfassung von 1871, dem Reichsrat der Verfassung von 1919 und dem Bundesrat der österreichischen Verfassung von 1920 [3]). Die Zahl der Mitglieder dieses Unionsrats wird vom Unionskongreß jedesmal neu festgesetzt. Erst durch die Bundesverfassung von 1923 wurde die zweite Kammer, der Nationalitätenrat geschaffen. Der Unionsrat aber im Gegensatz zum deutschen Bundesrat hat zentralistischen, der Nationalitätenrat föderalistischen Charakter, denn er vertritt die Interessen der verschiedenen Nationalitäten des Reiches [4]). In diesen Rat entsenden die Gliedstaaten und die autonomen Republiken je fünf, die autonomen Gebiete je einen Vertreter [5]).

---

[1]) Martin Ludwig Schlesinger, Das bolschewistische Rußland, 1926, S. 61 ff.

[2]) Schlesinger, S. 45.

[3]) Gegenteilig allerdings Schlesinger a. a. O.: er irrt jedoch, denn der Unionsrat funktioniert genau so wie der deutsche Bundesrat (1871) als die Vertretung der einzelnen Gliedstaaten beim Bund, ein Organ muß man aber auch rechtlich nur nach seinen tatsächlich ausgeübten Funktionen beurteilen.

[4]) Er ist eine nach Nationalitäten zusammengesetzte Klassenvertretung, Eljaschoff, Die Grundzüge der Sowjetverfassung, 1925, S. 47, Anm. 1. Ferner Bogolepoff: Föderalismus in Sowjet-Rußland in Wieser, Wenger, Klein: Der Staat, das Recht und die Wirtschaft des Bolschewismus, 1925, S. 119.

[5]) Über die föderalistische Gliederung des russischen Reiches vergl. Klingender, Erl. Dissertation 1927, S. 127/134.

Der eigentliche Gesetzgeber in Rußland ist in der Praxis der zentrale Vollzugsausschuß. Der Unionskongreß, aus dem dieser Vollzugsausschuß genommen wird, tagt nämlich nur 8—10 Tage im Jahr. In der übrigen Zeit ist der zentrale Vollzugsausschuß der alleinige Gesetzgeber. Wir haben es hier mit einer absolutistischen Oligarchie zu tun. Dieser Ausschuß erläßt alle Gesetze und gibt die Richtlinien für die Verwaltung. Er hat auch ein Kontrollrecht über alle Verordnungen aller staatlichen Organe, auch der der Gliedstaaten. Es müssen ihm alle behördlichen Verfügungen, die die Politik und die Wirtschaft betreffen, zur Genehmigung vorgelegt werden. Er hat das Recht, jede Verordnung und jeden Beschluß jedes anderen Staatsorganes des Bundes als auch der Gliedstaaten vorläufig außer Kraft zu setzen.

Wie bereits ausgeführt, ist die starke Regierung, welche die Sowjetunion tatsächlich beherrscht, also die Staatsgewalt bei der Ausübung der Regierungsgeschäfte zur Geltung bringt, das Zentralkomitee; als Kontrollinstanz über dieses Zentralkomitee gilt dann der Kongreß der kommunistischen Partei der Sowjetunion. Dieser tritt nur periodenweise zusammen, manchesmal erst nach Jahren. So liegt zwischen dem 14. und 15. Kongreß die Zeit von 1925 bis 1927. Der letzte Kongreß von 1927 umfaßte 800 stimmberechtigte und 500 nur beratende Delegierte. Die bolschewistische Presse bezeichnet diesen Kongreß als den „konzentrierten [1]) Willen und das Gehirn der proletarischen Avantgarde". Vor diesem Kongreß erstattet das Zentralkomitee den Bericht über die Außenpolitik, die Innenpolitik und die Wirtschaft des Gesamtstaates. Zwischen den Tagungen dieses Kongresses regiert praktisch das Zentralkomitee vollkommen absolut. Beeinflußt wird dieses Zentralkomitee durch den Kongreß nur insoweit, als dieser Leitsätze angibt, die dann als unverbrüchliche Richtschnur für die Ausübung der Staatsgewalt zu gelten haben. Jeder Zweifel an der absoluten Geltung, letzter Weisheit und höchster Erkenntnis dieser Leitsätze gilt als Frevel, ja sogar als gegenrevolutionärer Hochverrat. Hier herrscht, wie im kanonischen Recht, der Leitsatz: „Roma locuta, causa finita". Bezeichnend für den Absolutismus, mit dem im gegenwärtigen Rußland regiert wird, ist die Tatsache, daß die Mitglieder der Opposition im Kongreß nicht beschließende, sondern nur beratende Stimmen hatten. Daher war

[1]) W. Stein, Vossische Zeitung vom 14. XII. 1927.

es ein leichtes, die Oppositionsmitglieder aus der Partei auszuschließen, sie als Feinde der Partei und des Staates zu erklären und sie schließlich gefangen zu setzen und in die Verbannung zu schicken. Dadurch, daß man die Führer der Opposition, vor allem Trotzki, nach Sibirien schickte, hat man tatsächlich die Opposition vernichtet, denn die große Masse der oppositionell Gesinnten zog es vor zu schweigen, um dadurch den Ausschluß aus der Partei, Arbeitslosigkeit, Hunger und Not zu vermeiden. Diese Oppositionellen verschwanden dann in der Masse der Parteilosen. Der Sowjetstaat kennt ja bekanntlich nur Mitglieder der kommunistischen Partei oder Parteilose. Irgendeine andere Partei wird überhaupt nicht geduldet.

Die Verhandlung des jüngsten Kongresses und die Bezwingung der Opposition hatten den Zweck, das Inland und das Ausland über die Schwierigkeiten, die sich der kommunistischen Partei entgegenstellen, hinwegzutäuschen. Es erscheint aber sehr zweifelhaft, ob die kommunistische Partei diese Schwierigkeiten wird überhaupt überwinden können. Es sei hier nur hingewiesen auf den geringen Export, die Schwierigkeiten in der Kreditbeschaffung, die überhohen Produktionskosten in der Industrie, die unzureichende Produktion in der Landwirtschaft, die Erstickung gesunder Maßnahmen durch die Schwerfälligkeit und Überorganisation des bürokratischen Apparates, den unglaublichen Warenhunger in Stadt und Land und die steigende Arbeitslosigkeit.

Zu diesen Kongreßbeschlüssen bemerkte nach der Vossischen Zeitung vom 14. XII. 1927 der Redakteur der in Berlin erscheinenden demokratischen russischen Zeitung Rul, Hessen, daß die Lage gegenwärtig in Rußland die größte Ähnlichkeit mit den Verhältnissen der letzten Zarenzeit aufweise. Auch damals haben die Generalgouverneure berichtet, alles sei in schönster Ordnung, und haben dabei auf die Loyalität der Untertanen hingewiesen. Hessen meint, daß aber der eingekerkerte oder gar tote Trotzki für seine Gegner noch viel gefährlicher sei als der lebende.

Die führenden kommunistischen Persönlichkeiten verhehlen nicht, daß der Staat nicht durch die Räte, sondern durch die kommunistische Partei regiert wird. So sagt Gurwitsch[1]): „Bei uns besteht eine Parteiregierung", ferner Lenin auf dem Allrussischen Kongreß der politischen Instruktion: „Die kommunistische Partei,

[1]) Die Grundlagen der Sowjetverfassung, 1922, Bd. I, S. 126.

von der die Verfassung schweigt, ist das juristische und faktische Wesen dieser Verfassung."

In Europa herrscht noch nahezu immer völlige Unklarheit über das Wesen des Sowjetsystems. Diese Unklarheit wird, und zwar offenbar absichtlich, von der russischen theoretischen Literatur aufrecht erhalten, denn es wird die äußere Herrschaftsform der kommunistischen Diktatur, so wie sie in Rußland wirklich besteht, verschwiegen und dem Abendland mit seiner absterbenden Zivilisation ein völlig anderes, noch nirgends bestehendes Rätesystem gezeigt. Die kommunistische Literatur, so insbesondere Gurwitsch [1]) und Lenin [2]), stellten die Behauptung auf, daß in Rußland ein System herrscht, das die großen Massen selbst zur Teilnahme an der Regierung heranzieht, und daß das Bewußtsein des Vorhandenseins der Staatsgewalt beim Volk tatsächlich in diesem vollkommen lebendig ist. Diese Theoretiker führen dann noch weiter aus, daß dadurch das Volk von den Gewaltmaßregeln des volksfremden Parlamentarismus geschützt werde.

Der Bolschewismus als Diktatur [3]) unterscheidet sich von allen übrigen Diktaturen dadurch, daß diese durchgehend bürgerlich-demokratische Grundlagen hatten. Das Ziel war bei diesen die Volksfreiheit; unter Volk verstand man dabei allerdings den besitzenden Mittelstand, der gestützt auf seine wirtschaftlichen und kulturellen Leistungen Anteil an der staatlichen und gesellschaftlichen Herrschaft forderte. Die Forderung der Gleichheit, die in den Programmen der bürgerlich-demokratischen Revolutionen erscheint, ist tatsächlich nur ein rein theoretischer Begriff gewesen. Der Bolschewismus hingegen kennt den Begriff der bürgerlichen Freiheit überhaupt nicht. Er kennt nur die Gleichheit. Aus diesem Grunde muß der Staat alles seiner Macht unterwerfen, was Ungleichheit hervorrufen könnte, wenn es dem freien persönlichen Willen überlassen wäre. Der Staat ist hier Wirtschaftsherr und Kulturherr. Die bisherigen Führer auf diesen Gebieten werden dem Willen des Staates unterworfene Beamte. Sie werden auch in Einkommen und Lebenshaltung mit der arbeitenden Masse in eine Linie gestellt.

---

[1]) a. a. O., S. 116.
[2]) Staat und Revolution, Berlin 1919, S. 39.
[3]) Wieser, Gesetz der Macht, 1926, S. 513 ff.

Nach allem bisher Erwähnten muß man Fülöp Miller [1]) beipflichten, wenn er den Bolschewismus als ein Nachtstück in der Geschichte der menschlichen Entwicklung bezeichnet. Er zeigt an einzelnen Beispielen, wie jede absolutistische Funktion des kaiserlichen Rußlands ein entsprechendes Gegenstück der Tyrannei im bolschewistischen Rußland hat. So gilt jetzt in Rußland der Satz „Die Freiheit ist ein bürgerliches Vorurteil". Die Menschheit kann nur durch die Diktatur, die sich wieder auf eine verläßliche Armee, eine Schar von Spionen, Gefängniswärtern und dgl. stützt, glücklich werden. Der Bolschewismus bringt somit eine bis zur Karikatur überspannte kräftige Regierung, eine Despotie, wie sie bisher noch nirgends vorhanden war. Lenin [2]) sagt: „Wir leugnen alle Sittlichkeit, die von außermenschlichen und außerhalb der Klassenbegriffe stehenden Vorstellungen herrührt. Unserer Meinung nach ist die Sittlichkeit ganz und gar den Interessen des Klassenkampfes untergeordnet."

So verlockend es wäre, sich mit dem fast unlösbaren Problem einer philosophischen Deutung des Bolschewismus weiter zu beschäftigen, so müßten ausführliche Erörterungen in dieser Richtung doch den Rahmen dieser Abhandlung sprengen. Es soll daher nur andeutungsweise auf den seltsamen Zusammenhang zwischen jesuitischen und bolschewistischen Moral- und Rechtstheorien, sowie die ganz eigenartigen, mit prophetischer Kraft auf eine künftige Umwertung aller Werte hindeutenden Bemerkungen Dostojewskis in zwei seiner großen Romane (Die Dämonen, die Brüder Karamasoff) verwiesen werden [3]).

Italien und Spanien.

Begriff der Diktatur.

Die Jahre der Nachkriegszeit haben auch in staatsrechtlicher Richtung außerordentliche Umwälzungen gebracht, sie haben Neuerscheinungen ins Leben treten lassen, deren philosophische Prüfung neue Ideen und neue Formen erforderte. Abgesehen von Rußland kommt hier vor allem die Neugestaltung der Regierungsform in Italien und Spanien in Betracht, die man kurz Diktaturen zu nennen gewöhnt ist.

---

[1]) René Fülöp-Miller, Geist und Gesicht des Bolschewismus, 1926, S. 421, 435, 440.

[2]) zitiert nach Fülöp-Miller, S. 442.

[3]) Fülöp-Miller, S. 69, S. 444, S. 451.

Bei der Fixierung des Begriffs der Diktatur unterscheidet man nach dem Vorbild von Wieser[1]) klassische und cäsaristische, ferner Revolutions- und Ordnungsdiktatur. Für die modernen Diktaturen nimmt Wieser als Grund an, daß die Volksmassen in politische Bewegung geraten sind, nach Freiheit begierig waren, aber zum Gebrauch dieser Freiheit noch nicht völlig reif erschienen. Dabei ist allerdings der Drang nach Freiheit bei den verschiedenen Völkern ein derart heftiger, daß das Volk nicht mehr in der Lage ist, jenen Politikern zu folgen, die die Rechtserneuerung auf friedlichem Wege anstreben, sondern daß es sich vielmehr jenen Führern anschließt, die die Änderung der Verhältnisse durch Gewalt und Rechtsbruch herbeiführen wollen. Hierin begegnet sich Wieser mit Gumplowicz[2]), der Ähnliches ausführt, indem er meint: „Das Volk kann nicht ohne Führer, ohne Herrscher sein und wählt sich, sobald es den Monarchen vertrieben hat, einen neuen Herrn, in der Form von Parlamenten, Direktorien und Diktaturen." Wieser sieht in den jeweiligen Machthabern der großen französischen Revolution bis zum Auftreten Napoleons nur revolutionäre Diktaturen. Erst Napoleon I. schuf die Ordnungsdiktatur. Er stieg durch dasselbe Mittel zur höchsten Macht, durch das die alten Fürstengeschlechter emporkamen, nämlich durch das Heer. Als Ordnungsdiktator erwies er sich schon dadurch, daß ein großer Teil der von ihm geschaffenen Einrichtungen sich bis in die Gegenwart wirksam erhielt. Von dem Moment aber, von dem an er aufhörte, lediglich Ordnungsdiktator zu sein, und seine Tätigkeit durch Erlangung der absoluten Alleinherrschaft zu beenden suchte, also von dem Moment an, als er cäsaristischer Diktator wurde, datiert der Beginn seines Niederganges. Nicht nur Napoleon I. war ursprünglich ein solcher Ordnungsdiktator, vielmehr auch sein Neffe Napoleon III.[3]) erschien durch die proletarischen Unruhen, deren Unterdrückung er veranlaßte, zum Ordnungsdiktator berufen.

Dort, wo man von einer Ordnungsdiktatur sprechen kann, finden sich die Grundlagen derselben vor allem auf dem nationalen Gebiet. In diesem Sinne ist auch der Faschismus und die spanische

---

[1]) Gesetz der Macht, S. 506 ff.; ferner Thompson, Italien von heute und morgen, in Time and Tide, London, vom 13., 20., 27. Januar und 9. März 1928.

[2]) Allgemeine Staatslehre 1907, Ausführungen über Parlament.

[3]) Dieser war keineswegs der minderwertige Nachahmer seines großen Oheims, wie man ihn in den Geschichtslehrbüchern darzustellen pflegt, er war zweifellos politisch ein Kopf von Bedeutung, verwaltungstechnisch eine allererste Kraft.

Offiziersdiktatur zu verstehen. Scheidet man Rußland als kulturell und politisch nicht mehr zu Europa gehörig aus, und stellt man die vorübergehend bolschewistischen Regierungen in Ungarn und in München als bedeutungslos beiseite, so wird man sagen können, daß die Revolution in Europa nicht stark genug war, einen wirklichen Umsturz herbeizuführen und aufrecht zu erhalten. Die Einsetzung von Ausnahmegewalten war überall nur etwas Provisorisches. Man konnte in verhältnismäßig kurzer Zeit die große Mehrheit der einzelnen Völker wieder auf dem Boden des Rechtes zusammenschließen. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß der auf diese Weise erreichte Zustand von extremen Elementen auch heute noch bekämpft wird, denn diese sind dem ganzen Volke gegenüber in tatsächlicher Minderheit.

Als besonders merkwürdige Erscheinung muß aber das Auftauchen von Ordnungsdiktaturen in Italien und Spanien festgestellt werden, denn diese beiden Staaten wurden ja unmittelbar von dem vorzüglich durch den Krieg veranlaßten Umsturz nicht berührt. Italien rechnet sich zu den Siegerstaaten, Spanien hingegen blieb neutral. Die wahre Ursache für das Entstehen, ja für die Notwendigkeit der Ordnungsdiktaturen ist, wie Wieser [1]) richtig bemerkt, vor allem durch die Beunruhigung der öffentlichen Sicherheit seitens der radikalen Gruppen des Proletariats bedingt. Wieser [2]) bezeichnet die Diktatur in beiden Ländern als eine ausgesprochene nationale Ordnungsdiktatur. Veranlassung, Ordnung mit starker Hand im Inlande zu schaffen, war in Italien vor allem der Umstand, daß das Nationalgefühl des Volkes durch die Ergebnisse des Weltkrieges, die weit hinter den hochgespannten Erwartungen zurückblieben, stark enttäuscht war und auch eine große Unzufriedenheit mit der Haltung der Bundesgenossen sich fühlbar machte. In Spanien war wieder die öffentliche Ruhe durch eine Reihe separatistischer Bestrebungen gestört. In beiden Staaten versagte die Demokratie, was zur Folge hatte, daß die nationalen Kreise sich nach rechts richteten. In den neu entstandenen europäischen Demokratien war Ziel und Streben der demokratischen Teile nicht der Staat, sondern die Geltung der Partei. Speziell in Spanien zerrüttete das Parteiwesen die Staatsfinanzen und öffentliche Moral, so daß man nicht imstande war, die marokkanische Expedition,

[1]) a. a. O. S. 509.

[2]) Gesetz der Macht, S. 384, 386, 403, 519.

die ununterbrochen erhebliche Opfer an Menschen und Geld forderte, ehrenvoll zu beenden. In Italien war es wiederum in erster Linie der nationale Gedanke, der die Basis zur Gründung faschistischer Organisationen abgab. Dazu kommt noch, daß diese Bewegung in Mussolini, also in einer ausgesprochenen Führernatur, ihr Haupt fand. Die Krone war klug genug, dieser Bewegung nicht entgegenzutreten, sondern sich mit ihr zu identifizieren. Ein gleiches Verhalten zeigte auch die Armee. Es ist daher die italienische Diktatur weit ernster einzuschätzen als andere derartige Erscheinungen, denn sie wird letzten Endes vom Volk selbst getragen, verfügt somit über die breiteste Basis, die es in einem solchen Falle geben kann.

In Spanien hingegen war die Bewegung zur Diktatur auf einen verhältnismäßig engen Kreis beschränkt, nämlich nur auf die Offiziere und die Armee. Das Volk in Spanien nimmt an der Gestaltung der Diktatur nicht jenen Anteil, wie das Volk in Italien. Die Gründe für diesen Unterschied können hier wegen Raummangel nicht eingehend erörtert werden. Beiden Diktaturen ist aber eine Eigenschaft gemeinsam, nämlich die, daß sie davon weit entfernt sind, eine cäsaristische Diktatur aufzurichten, und so sehr beide Diktatoren sich auf militärische Machtmittel stützen, so sehr vermeiden sie es, nach einer Militärdiktatur zu streben. Das nationale Moment ist es, das hier zum Durchbruch gelangt. Persönlichkeiten von ausgesprochenen Führereigenschaften wollten der Welt zeigen, was ein wahrhaft nationaler Führer für sein Volk zu leisten vermag. Es ist nur eine Folge des nationalen Ungestüms solcher Führer, daß sie eine regelmäßige, systematische Entwicklung der Dinge nicht abwarten wollen, ja vielleicht nicht abwarten können und so zum Rechtsbruch greifen, um das Wohl des Volkes zu fördern. Wieser [1]) verweist per analogiam auf den Militärkonflikt Bismarcks, wenngleich Bismarck auch in jener Zeit kein nationaler Diktator war. Denn der Handelnde, der die Verfassung beiseite schob, war nicht Bismarck, sondern der König. Eine diktatorische Tätigkeit übte Bismarck hier nur durch den Rat, den er dem König gab, ohne Budgetbewilligung zu regieren. Eine zweite Analogie mit deutschen Verhältnissen findet Wieser in den Ermächtigungsgesetzen des Deutschen Reiches von 1923, mit denen die Wiederherstellung der Wirtschaft begann.

---

[1]) Gesetz der Macht, S. 510.

Der Faschismus.

Das Wesen des Faschismus in Italien [1]) läßt sich nicht in einer kurzgefaßten Definition wiedergeben. Am nächsten kommt man dem Faschismus vielleicht dadurch, daß man ihn als Diagonale über dem rechten Winkel ansieht, der von Nation und Proletariat gebildet wird. Beide Bewegungen, die nationale wie die sozialistisch-proletarische, sind Gemeinschaftsbewegungen, sind Äußerungen — allerdings verschiedener Natur — des Massenproblems. Die sozialistisch-proletarische Bewegung geht darauf hinaus, durch wirtschaftliche Beschränkungen, die den besitzenden Klassen auferlegt werden, die Nichtbesitzenden, nur auf den Ertrag ihrer Arbeit Angewiesenen wirtschaftlich sicher zu stellen und ihnen die Herrschaft im Staate und dann in der Gesellschaft zu sichern. Daher haftet diesen Bewegungen selbst in jenen Ländern, in denen die sozialistische Partei national eingestellt ist, etwas Internationales an. Der Nationalismus faßt aber das ganze Volk als eine Einheit auf, bei der die Klassenunterschiede für den Zusammenschluß nicht ausschlaggebend sind. Dieser Nationalismus identifiziert das Staatsvolk mit Nation, denn es ist ihm versagt, über die Grenzen eines bestimmten Staatsterritoriums hinaus praktische Wirkung zu zeigen. Vereinigt man beide Bewegungen, dann kommt man zum Faschismus als Ergebnis. Dieser ist somit eine Verschmelzung zweier, Änderungen anstrebender Bewegungen, von denen die eine, nämlich die proletarische, tatsächlich revolutionären Charakter zeigt.

Unmittelbar nach Einstellung der Feindseligkeiten machte sich wie in allen kriegführenden Ländern auch in Italien eine große Unzufriedenheit der Massen, ein Hinneigen zu den Theorien des Kommunismus bemerkbar, ja das offen ausgesprochene Verlangen nach einer Diktatur des Proletariats, entsprechend dem russischen Muster. Dies hängt mit der Verelendungstheorie der Sozialdemokraten zusammen, denn die revolutionären Führer in Italien waren sich dessen wohl bewußt, daß die Lage des Proletariats durch die augenblickliche Einrichtung der Diktatur nach russischem Muster nur verschlechtert werden konnte. Sie verschanzten sich aber hinter dem Ausspruch: „Je schlechter, desto besser für uns, denn dann wird die Katastrophe, die als reinigendes Gewitter erwartet wird, um so eher und erfolgsicherer hereinbrechen können."

---

[1]) Landauer und Honeger, Internationaler Faschismus, 1928, S. 20—39 und S. 1—12 (Ausführungen von Bottai und von „rerum italicarum scriptor).

Dieser proletarischen Einstellung war dann der Bürgerstand als Gegensatz gegenüber gestellt und zwar nicht nur der alte, langsam durch die Entwicklung gewachsene Bürgerstand, sondern auch die neuen Reichen, die Kriegsgewinnler, die ihr Emporkommen dem verhältnismäßig leichten materiellen Gewinn und der durch die Kriegsgesetze erzwungenen Fügsamkeit der Arbeiterschaft verdankten. Diesen Elementen mangelte aber die Einsicht der alten Industrieführer, durch Verbesserungen im Wirtschaftsbetrieb dem Klassenkampf gegenüberzutreten. Doch auch diese alten Unternehmer wurden vor die Tatsache gestellt, daß die Arbeiterschaft von einem abgesonderten Unternehmertum überhaupt nichts wissen wollte und daß die italienischen Betriebsräte, die nach russischem Muster eingerichtet wurden, den Auftakt zur Deposseedierung des Unternehmertums bildeten. Es gelang diesem alten Unternehmertum, eine sofortige Produktionsverminderung und anschließend hieran einen allgemeinen Preisrückgang herbeizuführen. Bedroht war aber nicht nur der industrielle, sondern auch der agrarische Kapitalismus, und dies um so ernster, als der Staat, der diees beide Kapitalsarten bisher durch seine Gewalt geschützt hatte, tatsächlich ohnmächtig war und gar nicht den Willen haben konnte, unmittelbaren Widerstand zu leisten. Der Staat legte die Hände in den Schoß, um abzuwarten, ob diese chaotische Bewegung sich selbst totlaufen würde. Der Bürgerschaft behagte aber dieses Abwarten nicht; sie sah ein, daß hier eine tatsächliche Reaktion nötig sei, daß der Gewalt wieder Gewalt entgegengesetzt werden müsse. Zu einem selbständigen Entschluß kam die Bürgerschaft erst dann, als sie sich davon überzeugen mußte, daß ihre Hoffnung, die sozialdemokratische Partei würde den Kommunismus aus sich selbst heraus bekämpfen, vergeblich war. In diesem Augenblick machten sich die von Mussolini und anderen Führern, die für den Eintritt Italiens in den Krieg agitiert hatten, gegründeten „fasci italiani di combattimento" durch ihre scharfe Stellungnahme gegen den Bolschewismus bemerkbar. Mussolini gewann das Proletariat durch Propaganda für den nationalen Sozialismus. In diesem Sinne unterstützten die Faschisten 1919/1920 jede Arbeiterbewegung ohne Rücksicht auf deren Zweck. Es sei hier nur auf die Teurungsunruhen im Juni 1919 und den Eisenbahnerstreik im Januar 1920 hingewiesen. Aber bereits im Januar 1920 beginnen langsam, aber stetig die Angriffe auf die Einheit der Arbeiterschaft und der sozialdemokratischen Partei. Schließlich kam man dann

soweit, in dem kommunistisch eingestellten Proletariat einen Feind zu sehen, der mit Gewalt unterdrückt werden müßte. Der Schwerpunkt im Faschismus wurde, durch den Eintritt der bürgerlichen Klassen in die Bewegung, in eine Kampfstellung gegen die Sozialdemokratie verschoben. Noch einmal faßte sich im Herbst 1920 die Arbeiterbewegung zusammen, um die Herrschaft an sich zu reißen; dies war aber vergeblich. Die Besetzung der Fabriken endete im September 1920 mit der Rückgabe an die Kapitalisten. Kurz darauf spaltete sich die Arbeiterbewegung nach zwei Richtungen, nämlich der sozialdemokratischen und der kommunistischen. Der faschistische Schriftsteller Curcio[1]) sagt über den Faschismus folgendes: „Der Faschismus wurde das, was er ist, erst nach der sozialistischen Enttäuschung, er ging zum Angriff über, sobald der Feind aus Mangel an Mitteln stehen geblieben war. Diesen tatsächlichen Verhältnissen entsprechend kam die Gewalt. Der Gegenangriff begann auf der ganzen Linie. Arbeiterkammern und rote Organisationen, Zeitungen und Genossenschaften, Häuser, Verbindungen, Menschen, wurden angegriffen, in einem grausamen Kampf Mann gegen Mann erbarmungslos mit allen Mitteln, Hinterhalt, Nachstellungen, Brandstiftung, Geschützen, Messern und Bomben. Die Sozialisten setzten sich zur Wehr. Sie versuchten eine Gegenbewegung, doch ohne Erfolg. Von da ab aber begannen sie die Verfassung, die Staatsautorität, das Gesetz, den Schutzmann zu beschwören."

Die faschistische Bewegung verdankte auch dem Umstand ihren Aufschwung, daß die bürgerlichen Parteien als Folge der Weigerung der Arbeiter, an einem kapitalistischen Aufbau mitzuwirken, als Folge der Streiks und der mangelnden Disziplin die Vergeudung der Ernten und die wachsende Armut befürchteten. In den Städten war daher die Erhebung des Mittelstandes zum Zwecke der Rückerwerbung seiner Stellung einer der wichtigsten treibenden Kräfte für die Ausbreitung des Faschismus. Es war daher die faschistische Reaktion ein rücksichtsloser Kampf gegen die Arbeiterorganisationen. Das Gewalttätige, offen gesagt, auch das Rohe dieses Kampfes, war aber eine Folge des Krieges. Wäre dieser nicht vorausgegangen und wäre es in Friedenszeiten zu einem Kampf zwischen Bürgertum und Sozialisten gekommen, so wäre die Auseinandersetzung nicht durch so viele und schwere Gewalt-

[1]) L'esperienze liberale del fascismo, 1924, S. 70/71.

akte herbeigeführt worden, als dies tatsächlich der Fall war, die Widerstandskraft des Proletariats wurde gebrochen durch so viele und schwere Gewaltakte herbeigeführt worden, als dies tatsächlich der Fall war, die Widerstandskraft des Proletariats wurde gebrochen durch gewaltätige Vernichtung der Arbeiterkammern und der gewerkschaftlichen Einrichtungen. Ausschlaggebend für die Niederlage der Sozialisten war der Generalstreik im August 1922. Dieses Ereignis gab dem Faschismus die Gelegenheit, sich mit der Staatsgewalt zur gewaltsamen Unterdrückung der Sozialisten zusammenzuschließen. Der Marsch auf Rom im Oktober 1922 war das äußere Zeichen dafür, daß die Ausübung der Staatsgewalt von der Regierung auf die faschistischen Organisationen übergegangen war, und daß die Regierungsfunktionen nunmehr von den Führern des Faschismus ausgeübt werden. Aus diesen Kämpfen ist somit eine starke, vielleicht die stärkste Regierung hervorgegangen, die seit der Mitte des 19. Jahrhunderts in Erscheinung getreten ist. Auf die formelle Bezeichnung kommt es hier nicht an. Ob man die faschistischen Organisationen als absolutistische Regierung oder als Diktatur bezeichnet, ist vollkommen ohne Bedeutung. Ein eigentlicher Umsturz ist nicht erfolgt, denn formalrechtlich besteht die Verfassung noch immer fort; lediglich das Subjekt der Regierung wurde ein anderes und ebenso wurde die Machtbefugnis der Regierung, allerdings nicht auf rechtlichem Wege, sondern durch Tatsachen ins Ungemessene gesteigert und dadurch der wichtigste Gegner dieser Bewegung, das Parlament, zur totalen Unfruchtbarkeit und dem hierauf notwendig folgenden gänzlichen Verschwinden der Volksvertretung verurteilt. Das Merkwürdigste ist, daß auch der Faschismus trotz all seiner Bemühungen, nach außen hin als völlig unabhängige Macht zu erscheinen, der Plutokratie seinen Zoll entrichten mußte. Gerade diese Erscheinung zeigt, wie recht Wieser mit seinen Ausführungen über die politische Macht der Plutokratie hat [1]). Mussolini hat den Wert des Kapitals für das praktische Leben m. E. richtig eingeschätzt. Er stand vor der Entscheidung, entweder den Staat auf eine rein sozialistische Basis zu stellen und so aus den sozialistischen Theorien die letzten Folgerungen zu ziehen oder sich für den kapitalistischen Staat zu entscheiden. Es zeugt für den richtigen staatspolitischen Blick Mussolinis, daß er sich für das letztere entschied, denn es bedarf wohl keines besonderen Be-

[1]) Wieser, Gesetz der Macht, S. 498.

weises, daß der sozialistische Staat mit allen seinen Konsequenzen undurchführbar ist. Um aber das Kapital seiner Bewegung dienstbar zu machen, mußte Mussolini ihm außerordentliche Konzessionen machen. Darin darf man aber nicht einen Vorwurf erblicken, im Gegenteil sehe ich darin, daß Mussolini den vorhandenen staatsrechtlichen und wirtschaftspolitischen Zustand richtig eingeschätzt hat. Italien ist ein kapitalarmes Land, und diese Kapitalarmut konnte durch die territorialen Neuerwerbungen nicht behoben werden. Gerade jene Länderteile, die Italien auf Grund der Friedensverträge neu erwarb, sind ebenso kapitalarm wie Italien selbst. Daß andererseits koloniale Neuerwerbungen nicht kapitalsvermehrend wirken, bedarf wohl keines Beweises. Wenn nun Italien ein so kapitalarmes Land ist, dann ist es naturgemäß darauf angewiesen, fremdes Kapital zur Belebung seiner Wirtschaft heranzuziehen. Dieses fremde Kapital aber kommt nur dann, wenn ihm Vorteile geboten werden, die es in der Heimat nicht hat. Es ergibt sich von selbst, daß eine sozialistische Wirtschaft in einem kapitalarmen Lande nicht möglich ist, weil sie Kapital vom Auslande nicht erhalten könnte. Schon allein aus diesem Grunde wäre eine Umstellung der italienischen Wirtschaft auf eine sozialistische oder kommunistische Wirtschaft unmöglich [1]). Um das Kapital, und zwar in allererster Linie das fremde Kapital, dem Land zu erhalten, hat Mussolini alle fremden Kapitalien, die Anlage in der italienischen Industrie suchten, von jeder Kapitalssteuer befreit sowie die Tantiemensteuer auf die Hälfte reduziert; er hat ferner die parlamentarische Untersuchung über die Kriegsgewinne niedergeschlagen. Weiter hat er der gesamten Industrie einen Steuernachlaß von 300 Millionen Lire gewährt und ferner die Erbschaftssteuer innerhalb der Familie vollkommen abgeschafft. Dadurch wurde eine stetige Reichtumsübertragung von den arbeitenden und kleinbürgerlichen Klassen auf die Plutokratie hervorgerufen. Es ist also der Faschismus ein

[1]) Man wende hier nicht ein, daß die vorgetragene Meinung durch die russischen Verhältnisse widerlegt wird, weil ja Rußland fremdes Kapital in überreichem Maße erhalten hat. Rußland ist durch seine Naturschätze, sodann durch seine bedeutende Bevölkerung ein hervorragender Faktor in der Weltwirtschaft. Rußland als Lieferant von Rohprodukten braucht weder quantitativ noch qualitativ selbst die Konkurrenz von Nordamerika zu fürchten. Rußland ist ein Aufnahmegebiet ersten Ranges für die europäische und amerikanische Industrie. Ich meine nicht zu weit zu gehen, wenn ich dagegen die Behauptung aufstelle, daß die Weltwirtschaft nichts verlieren würde, wenn Italien nicht mehr auf dem Weltmarkt erscheinen könnte.

Protektor des Kapitals und ein Feind der proletarischen Bewegung. Die nationale Leidenschaft, die Mussolini zu entfachen verstand, sah dann im Schutzzoll auch ein wesentliches Mittel der nationalen Erstarkung. Praktisch aber ist auch dieser Schutzzoll nichts anderes als eine erfolgreiche Förderung der kapitalistischen Gruppen.

Der Neubau des italienischen Staates[1]) brachte auch, wie bereits oben erwähnt, eine Änderung des Parlamentes. So hat das Gesetz über die Machtbefugnisse des Premierministers die Unterscheidung von Legislatur und Exekutive aus der Welt geschafft. Die Reform des Parlaments bildet den Schlußstein der ganzen Umwandlung des öffentlichen Lebens in Italien. Mussolini als Diktator mußte notgedrungen, wenn er seine Stellung behaupten wollte, das allgemeine Wahlrecht abschaffen, denn Gefahr für seine Position konnte ihm eben nur dieses allgemeine Recht bringen. Da er die äußere Form des Parlamentes nicht recht umgehen konnte, so griff er zu einer Rückbildung, nämlich zum Ständestaat. Schon lange galten als ausschlaggebend neben dem Diktator in Italien der Hohe Rat der Partei und die Vereinigungen der wirtschaftlichen Korporationen. Alle diese Korporationen sind in 13 Gruppen geteilt. Jede Gruppe umfaßt die Produzenten und die Arbeiter eines bestimmten Berufskreises. Arbeiter und Unternehmer zu einem Stande zusammenzufassen, diese Idee ist keine originelle Schöpfung Mussolinis, sie ist vielmehr ein Produkt der allgemeinen Entwicklung der modernen Wirtschaft. Sie findet sich speziell auch in der deutschen Gesetzgebung, nämlich im Rechte des Tarifvertrages. Wenn es auch nicht ausdrücklich in den einzelnen Gesetzen erwähnt ist, so schuf doch der deutsche Gesetzgeber einen einheitlichen Produzentenstand, der aus dem Unternehmertum einerseits und den Arbeitern und Angestellten andererseits besteht. Die rechtliche Anerkennung dieses Standes ist darin zu sehen, daß ihm der Gesetzgeber das Recht eingeräumt hat, autonome Satzungen für die Standesangehörigen zu schaffen. Nun gründete Mussolini die Zusammenstellung seines Parlaments auf ein Ineinanderarbeiten des Hohen Rates der Partei mit den wirtschaftlichen Vereinigungen. In der Praxis aber wird der Hohe Rat das Übergewicht über den zweiten Faktor der Parlamentsbildung ohne weiteres behaupten können. Da aber dieser Hohe Rat nicht etwas Selbständiges, sondern ausschließlich das Werkzeug des Diktators ist, so ist bestimmend

[1]) Neue Freie Presse, 20. 11. 1927.

auf die Zusammensetzung der Parlamente nur der Wille einer einzigen Person. Theoretisch zählt das neue Parlament allerdings zwei Arten von Abgeordneten, nämlich die, die der Hohe Rat nach eigenem Ermessen erwählt, und jene Abgeordneten, die ihm von den 13 wirtschaftlichen Korporationen präsentiert werden. Jede dieser Korporationen wählt die zu präsentierenden Personen, sie wird aber praktisch durch den Einfluß des Hohen Rates derart eingeengt, daß oppositionelle Abgeordnete nicht auf der Präsentationsliste erscheinen. Opposition können somit die Wahlberechtigten nur insoweit treiben, als sie sich der Wahl enthalten. Ins Parlament selbst gelangen aber von den präsentierten Kandidaten nur diejenigen, deren parteipolitische Gesinnungstüchtigkeit durch den Hohen Rat geprüft und ausreichend befunden wird. Da der Senat, die erste Kammer, wie bisher auch ferner durch den König ernannt wird, so wird das gesamte Parlament nur aus ernannten Mitgliedern bestehen. Man hat es also hier nur mit einem ziemlich erweiterten Kronrat zu tun.

Wir sehen hier eine Parallelerscheinung mit der gegenwärtigen politischen Entwicklung in Rußland. In Italien erreicht die faschistische Partei die absolute Herrschaft völlig mühelos; in Rußland hingegen siegte die Diktatur der Kommunisten extremster Richtung durch Niederwerfung der Opposition mittels Gewalt und Verbannung der oppositionellen Führer nach Sibirien. Der Parallelismus für diese beiden Arten der Diktatur zeigt sich auch darin, daß in beiden Ländern die wesentliche Förderung dieser absoluten Herrschaft der geringen Volksbildung zu verdanken ist. Hier wie dort besteht die Mehrzahl der Bevölkerung aus Analphabeten.

Die spanische Diktatur.

Im Oktober 1927 [1]) wurde in der spanischen Nationalversammlung das Programm neuer staatsrechtlicher Reformen entwickelt. Der Vorsitzende dieser Nationalversammlung, der nicht von ihr gewählt, sondern vielmehr von der Regierung bzw. dem Diktator ernannt worden war, erklärte, die Nationalversammlung sei kein Parlament, habe auch nicht als Ersatz eines solches zu dienen, sie habe nur konsultativen und fiskalischen Charakter; die Ausübung der Staatsgewalt verbleibe uneingeschränkt nach jeder

[1]) Vossische Zeitung 19. 10. 1927.

Richtung bei der Regierung; die Reform der spanischen Verfassung solle so erfolgen, daß ein Korporations-Wahlsystem eingeführt wird; die Beziehungen und das Abhängigkeitsverhältnis zwischen Exekutive und Gesetzgebung sollen völlig neu geregelt werden. Auch dann, wenn das künftige Parlament neben beratender auch eine beschließende Funktion besitzen würde, müßte die Regierung völlige Unabhängigkeit und Bewegungsfreiheit genießen.

Die wirklich fruchtbringende Arbeit wird jetzt in der spanischen Nationalversammlung durch die Kommissionen (Ausschüsse) geleistet. Die Plenarversammlung des Parlaments hat lediglich mit Ja oder Nein die Beschlüsse der Kommissionen anzunehmen oder abzulehnen, wenn überhaupt die Regierung die Kommissionsbeschlüsse zur Beratung und Abstimmung freigibt. Es wäre somit Spanien das erste Land, das den bereits vor mehreren Jahren in der Literatur gemachten Vorschlag, Debatten im Plenum zu verbieten und dasselbe lediglich auf die Sanktionen oder die Ablehnung der Kommissionsbeschlüsse zu beschränken, in die Praxis umsetzen will. Parlamentarisch verhandelt soll nur dann werden, wenn es die Diktatur will. Es kann somit die Nationalversammlung Gesetze oder den Erlaß von Verordnungen nicht bestimmen oder nicht erzwingen. Die Mitglieder dieser Nationalversammlung sind teils vom Diktator Ernannte, teils Inhaber von Virilstimmen. Die Zahl der Abgeordneten ist auf 400 festgesetzt; von diesen sind 50 Vertreter der Provinzialbehörden, 50 der Stadtverwaltungen, 60 der Staatsverwaltung, 50 Inhaber öffentlicher Ämter (insbesondere die hohe Geistlichkeit), 50 Vorstände der vom Diktator gegründeten Patriotenliga; der Rest der Abgeordneten umfaßt die ernannten Vertreter der Stände und Berufsklassen. Die „Legislaturperiode" dieser Nationalversammlung ist auf drei Jahre festgesetzt. Die Gewerkschaften und die politisch allerdings ziemlich unbedeutende sozialistische Partei haben es abgelehnt, sich an dieser Nationalversammlung zu beteiligen. Rein theoretisch, aber nicht praktisch, will man in dieser Nationalversammlung einen Übergang, ein Zwischenglied zwischen Diktatur und einer staatsrechtlichen Neuregelung Spaniens sehen.

Die Entstehung der Diktatur in Spanien ist für die in der vorliegenden Arbeit vertretene Anschauung von der Notwendigkeit einer starken Regierung von besonders großem Interesse, denn Spanien gehörte nicht zu den kriegsführenden Staaten, Krieg und

Friedensverträge waren daher für die innerpolitische Gestaltung dieses Staates nahezu ohne jeden Einfluß. Daß nichtsdestoweniger auch in Spanien eine Diktatur entstehen konnte, zeigt, daß in der Gegenwart in ganz Europa das Bedürfnis vorhanden ist, die Regierung mit weitgehenden Rechten auszugestalten. Einer der Hauptgründe für dieses Bedürfnis nach einer kräftigen Regierung liegt offenbar auch in der Unsicherheit der internationalen Verhältnisse, denn diese erfordern vor allem ein rasches, tatkräftiges und durchgreifendes Handeln. Ein solches Handeln kann man aber nur von einer Regierung mit wesentlich erweiterten Machtbefugnissen erwarten.

Um die Entwicklung der innerpolitischen Verhältnisse Spaniens richtig würdigen zu können, muß man auf die Wirkungen der Pariser Februarrevolution in Spanien [1]) zurückgreifen. Von diesem Augenblick an bis in die allerjüngste Zeit ist die Innenpolitik Spaniens durch heftige Kämpfe zwischen Konservativen und Liberalen erfüllt. Diese Kämpfe wurden nicht nur in den gewöhnlichen Formen von Parlamentsdebatten, Wahlpropaganda u. dgl. ausgefochten, sondern zeigten sich auch in der Form von Bürgerkriegen. Es sei hier nur an die Karlistenbewegung und an die hieran anschließenden Kämpfe erinnert. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ist an allen diesen innerpolitischen Kämpfen die Militärmacht in der einen oder anderen Weise als Partei und nicht als Stütze der herrschenden Staatsgewalt beteiligt. Die verschiedenen Parteien hatten ihre Anhängerschaft in der Armee und konnten damit rechnen, daß im Falle des Losschlagens Teile dieser Arme in die politische Betätigung mit den Waffen in der Hand eintreten werden. Bei oberflächlicher Beobachtung der gegenwärtigen Zustände in Spanien wird man sich leicht beeinflussen lassen, anzunehmen, daß auch die gegenwärtige militärische Diktatur in diesem Lande nichts anderes sei als eine vorübergehende aktive Beteiligung eines Teiles des Heeres an den innenpolitischen Kämpfen. Gewiß ist nur das eine, daß sich diese spanische Bewegung, die ebenfalls sich als Ziel die Stabilisierung einer starken Regierung gesetzt hat, nicht wie in anderen Ländern, von jenen Bevölkerungskreisen ausgeht, die vorwiegend wirtschaftlich eingestellt sind, daß vielmehr die Bewegung in Gang gesetzt wurde von jenem Teil des Volkes, der wirtschaftlich

---

[1]) Weber, Weltgeschichte, IV. Band, S. 507 ff.

ohne jede Bedeutung ist, nämlich vom Heere. Ich stehe nicht an, vornehmlich aus diesem Grunde die spanische Entwicklung höher einzustellen als die übrigen modernen Diktaturbestrebungen. Es fehlt nämlich in Spanien das überwiegend wirtschaftliche Moment als treibender Faktor nahezu ganz. Das, was dort die Geister bewegt, ist tatsächlich die Idee des Vaterlandes. Spanien ist aber in dieser Beziehung besser daran als die meisten übrigen Länder, denn es fällt bei ihm Nation und Staatsvolk zusammen. Das, was die Diktaturpartei in Spanien erstrebt, ist in erster Linie wirklich nicht die Besserstellung der beiden wirtschaftlichen Klassen des Landes, nämlich des Sozialismus und des Kapitalismus. Das was die Diktatur verbessern will, ist die Macht und das Ansehen des Staates. Inwieweit dabei wirtschaftliche Fragen mitsprechen, ist hier tatsächlich eine Angelegenheit sekundärer Natur.

Die politischen Parteien in Spanien, die durch den Staatsstreich vom September 1923 kalt gestellt wurden, waren Produkte zu sehr theoretischer Konstruktion, als daß sie feste Wurzeln im Volke selbst gehabt hätten. Es handelt sich daher nur um künstliche Gebilde, deren Entfernung ohne große Anstrengung gelang, so daß ein Teil des Volkes, der praktisch im Besitz der äußeren Machtmittel war, es sehr leicht hatte, die Staatsgewalt für sich in Anspruch zu nehmen. Dieser Teil des spanischen Volkes war die Armee. Es gelang derselben in verhältnismäßig ganz kurzer Zeit, die Verhältnisse in ihrem Sinne, also im Sinne des reinen Patriotismus, im Sinne der Erweiterung der staatlich-nationalen Idee zu reformieren. Der Parlamentarismus wurde also nicht von Revolutionären ausgeschaltet, sondern von einem vorzugsweise antirevolutionären Element, dem Heere. Die Schwierigkeit bestand nur darin, daß gerade das Militär über ein politisch festumrissenes Programm nicht verfügte, weil im Gegensatz zu den Revolutionären den Soldaten eine Anlehnung an ausländische Gesinnungsgenossen nicht möglich war. Die ausgesprochen revolutionären politischen Parteien können sogar ein vollkommenes politisches Programm vom Auslande rezipieren. An und für sich sind dagegen die militärischen Persönlichkeiten der Beschäftigung mit politischen Fragen nicht besonders geneigt. Das Heer empfand aber die Mißstände im spanischen Staat, und deren Verurteilung ersetzte ihm ein politisches Programm. Hauptsächlich waren es die Bedrohung der Einheit Spaniens durch den katalonischen Partikularismus, eine falsche Zollpolitik, eine tatsächliche Bedrohung der sozialen Ordnung durch eine ungerecht-

fertigte, durch die wirtschaftlichen Verhältnisse Spaniens nicht gestützte, Industrialisierung des Landes, das Umsichgreifen eines Arbeiterproletariats und die Gefahr des wirtschaftlichen Unterganges der agrarischen Bevölkerung, die das Volk nicht zur Ruhe kommen ließen. Das Ziel der ganzen militärischen Bewegung war die Entfernung der Berufspolitiker. Primo de Rivera ist ein ausgesprochener Feind aller theoretischen Erwägungen; so äußerte er sich in seinem Manifest vom 5. September 1926: „Die Regierung und die Liga der Patrioten sehen die Vision eines neuen kraftvollen, wirklichkeitsbewußten, tatkräftigen und demokratischen Staates, der sich von allen philosophischen Phantastereien und allen unwürdigen Nachahmungen frei hält; diese Idee wollen sie der Kenntnis und Erledigung einer Nationalversammlung unterbreiten, die eine wirkliche Volksvertretung werden soll."

Der negative Teil des Programms der spanischen Diktatur war verhältnismäßig leicht und rasch durchzuführen. Mehr Mühe verursachte schon das Festlegen der Grundzüge für den völligen Neuaufbau des Staates. Eine wesentliche Stütze erhielten aber die Männer des Umsturzes dadurch, daß der König öffentlich ihre Partei nahm. Der Schlag war gegen die parteipolitische Korruption, die das ganze Land bedrückte und jede öffentliche Arbeit hinderte, gerichtet. Die Erfahrung hatte in Spanien gelehrt, daß das parlamentarische System mit dem nach englischem Muster eingerichteten System des Parteienwechsels (konservative und liberale Partei) für Spanien nicht taugte. Wie an anderer Stelle bereits erwähnt, hat das parlamentarische System nur dort Dauer, wo es sich langsam im Laufe der Zeiten entwickeln konnte. Spanien ist ein besonders gutes Beispiel dafür, daß es falsch ist, ohne weiteres staatsrechtliche Einrichtungen eines fremden Landes zu rezipieren. Das parlamentarische System, das in England Fortschritt und politisches Leben fördernd beeinflußte, hat in Spanien gerade das Gegenteil bewirkt; die Parteien waren dort zum Schluß nichts anderes als die Gefolgschaften der berufsmäßigen Geschäftspolitiker, die bereits auf Verwaltung und Rechtsprechung einen unheilvollen Einfluß zu nehmen begannen. Der militärischen Diktatur ist der Verdienst zuzusprechen, reinigende Arbeit geleistet zu haben. Die Reform gelang auf dem Gebiete der Rechtsprechung und Verwaltung verhältnismäßig leicht. Weit schwieriger war dagegen die Reform auf sozialpolitischem Gebiet, dies um so mehr, als gerade in der Sozialpolitik eine Teilreform schwer durchführbar ist und man, wenn irgend ein Erfolg erzielt werden

soll, nur eine durchgreifende Reformarbeit brauchen kann. Eng damit im Zusammenhange steht auch eine Steuerreform und eine Reform des Staatshaushaltes.

Im übrigen ist zu bemerken, daß der spanische Faschismus, wie überhaupt jede derartige Diktaturerscheinung, etwas streng auf die eigenen Staatsgrenzen Beschränktes, etwas Nationales ist, und hält man an dem Satze fest, daß das, was für den einzelnen Menschen die Persönlichkeit bedeutet, für die Gesamtheit der Menschen die Nation ist, so findet man nahezu von selbst den diametralen Gegensatz der italienischen und spanischen Diktatur gegen den Sozialismus und den Bolschewismus. Denn diese beiden Erscheinungen wollen im Einzelleben die Person, im Gemeinschaftsleben aber die Nation endgültig ausschalten.

Wirtschaftspolitische Neuerungen.

Die italienische sowie die spanische Diktatur sind auch deswegen von besonderem Interesse, weil sie nicht nur allgemein politisch, sondern auch wirtschaftspolitisch den Staat reformieren, auf neue Grundlagen stellen wollen. Man mag über die Diktatur denken, wie man will, das Eine steht fest, daß die italienische und spanische Diktatur den Ruhm beanspruchen können, den ersten ernstlichen Versuch gemacht zu haben, den Marxismus mit allen seinen Konsequenzen durch eine gründliche Reform des Staates rechtlich auszuschalten, während die übrigen Staaten bisher den Kampf gegen die destruktiven und marxistischen Parteien den Parlamentsdebatten und dem theoretischen Streit der Gelehrten überlassen haben. Gerade die in den beiden genannten Staaten getroffenen gesetzlichen Maßnahmen zeigen neuen Geist, sie sind bahnbrechend auf dem Gebiete des Wirtschaftsrechts [1]). Während die italienische, legislatorische Tätigkeit in Deutschland großes Interesse erregt hat, ist die spanische noch wenig beachtet worden. Ausführliches über die spanische Gesetzgebung findet sich im offiziellen, in Barcelona erscheinenden Blatte „Revista Social".

Dem italienischen Gesetz vom 3. 4. 26 — dem im Jahre 1928 das große Arbeitsgesetz, die „Carta del Lavoro" folgte — liegt ebenso wie dem spanischen Korporationsgesetz, Real Decreto —

---

[1]) Der „Tag" 10. 1. 1928, Neue Freie Presse, Wien 13. 5. 1928.

Ley de Organización Corporativa National vom 26. Nov. 1926 — der Gedanke zugrunde, daß alle produktiven Kräfte der nationalen Wirtschaft dienstbar gemacht werden müssen. Man will den Kampf zwischen Kapital und Arbeit, zwischen Unternehmertum und Arbeiterschaft ausschalten. Italien meint durch einen Eingriff der Staatsgewalt, Spanien durch ständige friedliche Zusammenarbeit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zum erwünschten Ziel zu gelangen. In beiden Ländern will man eine hierarchisch korporative, also berufständige Gliederung der Bevölkerung schaffen, und diese Berufsverbände sollen aber nicht bloß wirtschaftliche Interessenvertretungen sein, sondern auch kulturelle und erzieherische Zwecke verfolgen. Die Gegenüberstellung beider Gesetze zeigt nicht nur im korporativen Aufbau erhebliche Verschiedenheit, sondern auch in vielen Einzelpunkten tiefgreifende Abweichungen, eine Erscheinung, die dadurch völlig erklärt wird, daß das Recht stets etwas Nationales, nach den Bedürfnissen des Territoriums und des Volkes Verschiedenes ist.

Das italienische Gesetz zerfällt in drei Teile: Organisation und Rechte der Berufsvereinigungen, Arbeitsgerichtsbarkeit und Streikrecht und teilt das gesamte Wirtschaftsleben in neun Berufsgebiete: Industrie, Handel, Landwirtschaft, See- und Lufttransport, Landtransport, Bankwesen, freie Berufe, Künstler und Handwerker. In den sechs erstgenannten Berufsgruppen bestehen für Arbeitnehmer und Arbeitgeber getrennte Korporationen, in den letzten drei gibt es, da naturgemäß Arbeitnehmer nicht vorhanden sind, nur je eine Vereinigung. Es kann für jedes Berufsgebiet und jeden Bezirk nur eine Organisation staatlich anerkannt werden, die dann alle Arbeitnehmer, Arbeitgeber oder Angehörige freier Berufe, auch wenn sie nicht Mitglieder der betreffenden Korporation sind, vertritt und berechtigt ist, Beiträge von ihnen zu erheben und Kollektivarbeitsverträge abzuschließen, die für alle verbindlich sind (Autonomie). Die Aufnahme als Mitglied ist an bestimmte Bedingungen geknüpft, unter denen besonders interessant die Forderung ist, daß „politische Wohlverhalten in nationaler Hinsicht" gewährleistet sein muß, womit staatsfeindliche oder international eingestellte Verbände ausgeschlossen sind. Freilich ist es den einzelnen gestattet, sich zu organisieren, wie sie wollen, also nicht anerkannte Verbände dürfen weiterbestehen, sie sind jedoch ohne jede Bedeutung, denn der Staat gewährt die Autonomie nur den von ihm anerkannten

Korporationen [1]). — Die Regelung der Arbeitsstreitigkeiten obliegt den Arbeitsgerichten (besonderen Abteilungen der Appellationsgerichte), die mit drei Richtern und zwei Laien-Beisitzern besetzt sind. Aussperrungen und Streiks sind verboten; die Übertretung dieses Verbots wird mit Geld- und Haftstrafen geahndet. Das spanische Gesetz ist weit weniger umfassend als das italienische, denn verschiedene Berufsgebiete, z. B. die Landwirtschaft, Heimarbeit u.a., bleiben von der gesetzlichen Regelung im Sinne der berufsständischen Organisation ausgeschlossen. Das Gesetz teilt die Wirtschaftstände in drei große Gruppen: 1. Rohstoffproduktion, 2. weiterverarbeitende Produktion, 3. Handel, Dienstleistungen und Verschiedenes. Diese drei Gruppen zerfallen in 27 Untergruppen. Für jede Berufsgruppe werden lokale oder interlokale paritätische Ausschüsse gebildet, die sich aus Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu gleichen Teilen zusammensetzen, mit einem außerhalb des betreffenden Gewerbezweiges stehenden Vorsitzenden, der behördlicherseits ernannt wird. Die Berufsvereinigungen selbst sind frei und bedürfen keiner besonderen Anerkennung (gegenteilig in Italien) und können somit alle ausnahmslos an den Wahlen zu diesen Ausschüssen mitwirken und ihren Einfluß geltend machen. Die Befugnisse dieser Ausschüsse erstrecken sich im wesentlichen auf Festsetzung der Arbeitsbedingungen, Errichtung von Arbeitsbörsen, Stellenvermittlungen und Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten, sie sollen Konflikten nach Möglichkeit vorbeugen. Sämtliche in ganz Spanien bestehenden paritätischen Ausschüsse desselben Gewerbezweiges bilden dann zusammen eine öffentlich-rechtliche Korporation. Jede dieser Korporationen hat einen von den paritätischen Ausschüssen gewählten, ebenfalls paritätisch zusammengesetzen Rat, der insbesondere für Vereinheitlichung der Arbeitsbedingungen zu sorgen und Arbeitsverträge zu regeln hat, die für Berufsgruppen an mehr als einem Orte verbindlich sind. Die oberste Stelle aller Korporationen ist die Delegiertenkommission, das beratende Organ des Arbeitsministers und zugleich oberstes Schiedsgericht, dem die letzte Entscheidung in Streitfällen zusteht, die nicht von den untergeordneten Instanzen gelöst werden konnten. In Spanien ist in dem Gesetzestext jede Beziehung zur Politik

---

[1]) Eine Analogie findet sich in der deutschen Verfassung von 1919 hinsichtlich der als juristische Personen anerkannten Kirchen in den religiösen Gemeinschaften ohne Autonomie.

vermieden, während in Italien das politische Moment dadurch deutlich hervortritt, daß international eingestellte Vereinigungen praktisch ausgeschaltet werden. Das rigorose Vorgehen Italiens, das Streik- und Aussperrungsverbot, glaubt man in Spanien entbehren zu können, wo man sich von der regelmäßigen friedlichen Zusammenarbeit in den paritätischen Ausschüssen, die durch Beratung und Festsetzung aller Arbeitsbedingungen vorbeugend wirken sollen, eine Verhütung von Arbeitsstreitigkeiten und somit ein Wegfallen der Streikursachen erhofft.